

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

Transformation und Staatszerfall
im postsowjetischen Raum.
Analysiert am Beispiel Georgien

Verfasser

Robert Kopf

Angestrebter akademischer Grad

Magister der Philosophie (Mag. phil.)

Wien, im Mai 2011

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A300

Studienrichtung lt. Studienblatt:

Politikwissenschaft

Betreuer:

Univ.-Doz. Dr. Johann Wimmer

Danksagung

Ich möchte mich an dieser Stelle bei all jenen Menschen bedanken, die zu meiner Ausbildung beigetragen haben und die mich stets bei meinem Studium und insbesondere bei dieser Arbeit unterstützt haben.

Zunächst möchte ich meinen Eltern Ursula und Norbert Kopf ein großes Dankeschön sagen, für das Umfeld in dem ich aufwachsen durfte, für die Möglichkeit dieses Studium zu absolvieren, ihr Verständnis für meine Interessen und ihre großzügige Unterstützung über all die Jahre.

Meiner lieben Lara möchte ich für sehr Vieles danken, im Zusammenhang mit dieser Arbeit aber vor allem für ihr Verständnis und ihren Zuspruch während der letzten Monate. Sie hat in unserer kleinen Wohnung die wachsenden Zettel- und Bücherstapel auf Tischen und Fensterbrettern ausgehalten, immer für ein ruhiges Arbeitsklima gesorgt und mir dadurch Vieles erleichtert.

Besonderer Dank gilt auch meinem guten Freund, Schul- und Studienkollegen Harald Reiweger für unzählige interessante Gespräche während der gemeinsamen Ausbildungsjahre und für ebenso viele erheiternde Situationen innerhalb und außerhalb der Hörsäle. Bedanken möchte ich mich überdies für seine hilfreichen und motivierenden Tipps zu dieser Arbeit und seine Fähigkeit Kontakt zu halten, und immer wieder für Treffen mit all jenen zu sorgen, die man viel zu selten sieht.

Weiters gilt mein Dank „dem Nachbar“ Gilbert Vyslozil, für seine stets aufmunternde Sicht der Dinge und dafür, dass er nie müde wird, Unternehmungen für den nötigen Ausgleich und Bewegung an der frischen Luft zu starten.

Zum Schluss gilt mein besonderer Dank Herrn Univ.-Doz. Dr. Hannes Wimmer für seine Bereitschaft diese Arbeit zu betreuen. Seine gute Erreichbarkeit, seine endlose Geduld und sein Engagement auch außerhalb von regulären Sprechstunden- und Vorlesungszeiten haben viel dazu beigetragen, dass diese Arbeit letztendlich finalisiert werden konnte.

INHALTSVERZEICHNIS

Einleitung	6
1. Vorbemerkungen und Problemaufriss	6
2. Fragestellungen und Aufbau	8
I. Theoretische Grundlagen	13
1. <i>Moderne Staatlichkeit und ihre Vorläufer</i>	13
1.1 Vormoderne Gesellschaftsformen	13
1.2 Traditionale Herrschaft nach Weber	14
2. <i>Funktionale Differenzierung und moderne Staatlichkeit</i>	16
2.1 Krieg und gesellschaftliche Modernisierung	18
2.2 Moderne Staatlichkeit in Europa	23
3. <i>Die zwei Grundtypen moderner Herrschaft</i>	26
3.1 Demokratische Systeme	26
3.1.1 Das Konzept der embedded democracy	27
3.1.2 Defekte Demokratie	28
3.2 Autokratische Systeme	29
3.2.1 Autoritäre Regime	30
3.2.2 Totalitäre Regime	31
4. <i>Systemstabilität</i>	32
4.1 Stabilität als Fließgleichgewicht	32
4.2 Die Stabilität der zwei Grundtypen politischer Systeme	34
II. Systemtransformation	37
1. <i>Stand der Forschung</i>	37
2. <i>Klärung relevanter Begriffe</i>	39
2.1 Definitionen des Analysegegenstandes	40
2.2 Definitionen von Transformationsbegriffen	42
3. <i>Theorien und Konzepte der Transformationsforschung</i>	46
3.1 Systemtheoretische Ansätze	47
3.2 Strukturtheoretische Ansätze	50
3.3 Akteurstheoretische Ansätze	52
4. <i>Die drei Phasen einer Systemtransformation</i>	54
4.1 Erste Phase: Liberalisierung	54
4.1.1 Interne und externe Liberalisierungsursachen	55
4.1.2 Fünf Typen des Liberalisierungsverlaufs	57
4.2 Zweite Phase: Transition	60
4.3 Dritte Phase: Konsolidierung	62
4.3.1 Ebenen der demokratischen Konsolidierung	65
4.4 Erklärungen für das Scheitern der Konsolidierung	70
5. <i>Defizite der Transformationsforschung</i>	73
5.1 Erstes Defizit: Die Dominanz der Demokratie	74
5.2 Zweites Defizit: Die Dominanz erfolgreicher Transformationsfälle	75
5.3 Drittes Defizit: Vernachlässigung historischer Prozesse	76
6. <i>Das Konzept der pfadabhängigen Transformation</i>	77
6.1 Vor dem Sozialismus	78
6.2 Die Etablierung des sozialistischen Staates	80
6.3 Der post-sozialistische Entwicklungspfad	83
6.4 Der bürokratisch-patrimoniale Staat	85
7. <i>Zusammenfassung</i>	86

III. Staatszerfall	88
1. Vorbemerkungen	88
2. Staatliche Kernfunktionen und Typologisierung	88
2.1 Konsolidierte Staaten (Typ 1)	93
2.2 Schwache Staaten (Typ 2)	93
2.3 Scheiternde (versagende) Staaten (Typ 3)	94
2.4 Gescheiterte Staaten (Typ 4)	96
3. Voraussetzungen und Ursachen für Staatszerfall	97
3.1 Der neorealistische Ansatz – externe Voraussetzungen	97
3.2 Der systemtheoretische Ansatz – interne Ursachen	100
4. Einflussfaktoren für Staatszerfall	103
4.1 Zerfallsfaktoren auf drei Ebenen des Staates	104
4.2 Die Rolle der Akteure im Staatszerfallsprozess	108
5. Zusammenfassung und Kritik	111
IV. Zusammenfassung und Theoriesynthese	116
1. Voraussetzungen für die Theoriesynthese	116
1.1 Aussagen und Annahmen der Transformationstheorien	116
1.2 Aussagen und Annahmen der Staatszerfallstheorien	119
1.3 Präzisierungen des Staatszerfalls-Begriffs	122
2. Analogien in Systemwechsel- und Staatszerfallskonzepten	125
2.1 Transformationsphasen als Ordnungsschema	127
3. Theoriesynthese	130
3.1 Staatszerfall und das autokratische System (Sowjetrepublik)	130
3.1.1 Externe Einflüsse auf das autokratische System	131
3.1.2 Interne Einflüsse auf das autokratische System	132
3.2 Staatszerfall in der Liberalisierungs- und Transitionsphase	136
3.3 Staatszerfall in der Konsolidierungsphase	138
3.4 Staatszerfall und defekte Demokratie	141
4. Zusammenfassung	143
V. Area Study Georgien	147
1. Der georgische Staatsbildungsprozess	147
1.1 Die Demokratische Republik Georgien	149
2. Sowjetisierung	152
2.1 Die Georgische Sozialistische Sowjetrepublik 1936 - 1991	154
2.2 Liberalisierung der Georgischen SSR	157
3. Zwischenbilanz	159
3.1 Interne und externe Liberalisierungsursachen	159
3.2 Liberalisierungstypus	160
3.3 Externe Voraussetzungen und interne Ursachen für Staatszerfall	161
4. Demokratisierung	162
4.1 Die Phase des Bürgerkriegs	163
4.2 Verfassung und Konsolidierung ab 1995	166
5. Fazit: Defizitäre Staatlichkeit vor und nach dem Systemwechsel	169
5.1 Defizite in den staatlichen Kernfunktionen	169
5.2 Interne und externe destabilisierende Faktoren	174
5.3 Stabilisierende (kompensatorische) Aspekte	179
6. Resümee	180
VI. Literaturverzeichnis	183
Abstract	189
Abstract (english)	191
Lebenslauf des Verfassers	193

Einleitung

1. Vorbemerkungen und Problemaufriss

Bis vor wenigen Jahren wurde der Problematik von Staatszerfall in der internationalen Politik kaum Beachtung geschenkt, und wenn, dann wurde Staatszerfall eher unter dem Begriff „Staatsversagen“ in entwicklungspolitischen Zusammenhängen¹ diskutiert. Breites politisches und wissenschaftliches Interesse lösten die Terroranschläge am 11. September 2001 in New York aus. Durch die Analysen in Folge des Anschlages kamen bald Staaten in den Fokus, die durch fortwährende Instabilität und mangelnde territoriale Integration international agierenden Terroristen ungewollt Rückzugsräume bieten. Seither wird „Staatszerfall“ im Rahmen westlicher Sicherheitsüberlegungen als Problem der internationalen Politik² wahrgenommen, oder wissenschaftlich als „neues Phänomen der internationalen Politik“³ oder „Syndrom der neuen Bedrohungen“⁴ diskutiert.

Es handelt sich bei „Staatszerfall“ also um ein vergleichsweise junges Forschungsfeld bei dem noch viele Fragen bezüglich der wissenschaftlichen Methodik offen sind und das von unscharfen Begriffen gekennzeichnet ist. Nicht näher ausdifferenziert umfasst der Begriff „Staatszerfall“ all jene Zustände eines Staates, die vom Zustand eines konsolidierten, funktionierenden und (im Inneren) akzeptierten Systems abweichen.

In der mittlerweile doch beträchtlichen Zahl an wissenschaftlichen Untersuchungen wird die Stabilität eines Staates bislang meist über durchaus nachvollziehbare, nicht aber standardisierte Einzelmerkmale bestimmt. Die Gründe dafür liegen auf der Hand: Entsprechende Zerfalls-Szenarien sind nicht auf einzelne Regionen beschränkt, sondern treten global auf. Logische Folge davon ist, dass die von Staatszerfall betroffenen Gesellschaften enorm heterogen sind, und jede Schwächung eines Staates, jedes Versagen (oder dessen Vorstufen) spezifische Bedingungen hat. Martin Malek beschreibt dieses Problem so: „Their erosion is influenced and encouraged (or halted) by various factors, the combination of which differs from case to case. States and their institutions have not developed quite differently but are also undergoing constant changes.“⁵ Trotz

¹ Vgl: Nohlen, D. (2002): Lexikon der Politikwissenschaft, „Staatsversagen“, S. 906

² Sowohl die us-amerikanische National Security Strategy wie auch die European Security Strategy der EU beschäftigen sich damit.

³ Büttner, A. (2004): Staatszerfall (Titel der Publikation)

⁴ Schlichte, K. (2006): Staatsbildung oder Staatszerfall. Zur politischen Soziologie der Weltgesellschaft, S. 197

⁵ Malek, M. (2006): State Failure in the South Caucasus: Proposals for an Analytical Framework, S.442

dieser Schwierigkeiten ist es in der Zwischenzeit gelungen, ein verallgemeinerbares Set an Faktoren zu entwickeln, mit dessen Hilfe bewertet werden kann, wie zerfallsbedroht oder zerfallsbefallen ein jeweiliger Staat ist.

Die Transformationsforschung sucht ihrerseits nach Ursachen und Erscheinungsformen von Prozessen, die in einem Staat, beziehungsweise einer Gesellschaft einen umfassenden Systemwechsel herbeiführen und fragt darüber hinaus nach den Resultaten der beobachteten Entwicklungen.

„Es gehört zu den Eigenarten politikwissenschaftlicher Forschung, dass sie mit den Schwerpunkten ihres Erkenntnisinteresses den Entwicklungen der Politik folgt.“⁶ Diese nüchterne Feststellung Sandschneiders ist geradezu kennzeichnend für die Entstehung der Transformationsforschung. Auffällig ist, dass in dieser sozial- und politikwissenschaftlichen Subdisziplin stets eine Nachbereitung von bereits vollzogenen, oder – in weitaus geringerem Maße – aktuellen Prozessen stattfindet. Dies erklärt sich aus der Komplexität und Einzigartigkeit der einzelnen Transformationsprozesse: Wie sich bei der Lektüre der mittlerweile kaum noch zu überblickenden Zahl an Fallstudien zeigt, sind wissenschaftliche Prognosen und Ausblicke einer zu großen Zahl an unbekannten Variablen ausgesetzt, um Entwicklungen seriös vorab einschätzen zu können. So erklärt sich die auf den ersten Blick verwunderliche Tatsache, dass die Sozialwissenschaften vom Kollaps der UdSSR geradezu überrascht wurden, oder – um ein aktuelles Beispiel zu nennen – auch die Volksaufstände in der arabischen Welt Anfang 2011 kaum jemand prognostiziert hatte. Besonders der Zusammenbruch des Ostblocks und die daraus resultierenden Transformationsprozesse haben das Forschungsfeld belebt und geprägt.

Konkrete historisch-politische Ereignisse, die aus heutiger Sicht als Transformation bezeichnet werden, haben größtenteils im letzten Viertel des 20. Jahrhunderts stattgefunden. So werden vielfach die Demokratisierungsprozesse in Südeuropa, Südamerika, Asien und Afrika als historische Phase betrachtet, in der Systemwechsel gehäuft auftraten: In den 1970er Jahren erfolgte eine (Re-) Demokratisierung in Griechenland, Spanien und Portugal. Im darauf folgenden Jahrzehnt kam es – mit Ausnahme Kubas – in allen autoritären südamerikanischen, sowie den wirtschaftlich prosperierenden, aber nicht demokratisch verfassten asiatischen Staaten zu einem Wechsel und mit Beginn der 1990er Jahre erfasste die Demokratisierungswelle auch Mittel-, Ost- und

⁶ Sandschneider, E. (1995): Stabilität und Transformation, S. 7

Südosteuropa. Samuel Huntington prägte für diese Ära den Begriff der „Third wave of democratization.“⁷

Als Transformation wird ein umfassender Wandel des politischen Regimes – meist in Zusammenhang mit einer parallel vollzogenen Änderung der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Ordnung – bezeichnet. In der bisherigen Forschung liegt dabei der Fokus deutlich auf dem Wechsel von einer Diktatur, einem autoritären Regime oder vom Totalitarismus, hin zur Demokratie. In den meisten Fällen wurde den oben genannten Transformationsprozessen attestiert, dass sie – trotz enorm heterogener Ausgangslagen – eine beachtlich homogene Zielvorstellung bezüglich der politischen Entwicklung hatten, nämlich die Errichtung einer pluralistischen Demokratie.

Georgien kann nach dem Systemwandel vor rund 20 Jahren nicht als konsolidierter demokratischer Staat betrachtet werden. Vor allem die territoriale Integrität und die Identifikation des Staatsvolks mit dem Staat (georgische Nation) scheinen selbst bei oberflächlicher Beurteilung nicht gegeben zu sein. Im Gegenteil, Georgien ist in vielen Publikationen zum Thema Staatszerfall als Untersuchungsbeispiel zu finden. Ebenso – wenn auch weniger häufig – ist der kaukasische Staat Beispiel für Systemwechselprozesse, beziehungsweise für deren Stagnation. Die demokratische Konsolidierung des politischen Systems Georgiens ist bislang nicht gelungen, obwohl die meisten institutionellen Merkmale eines kapitalistisch organisierten Wirtschaftssystems und eines demokratisch verfassten Staates vorzufinden sind. Da beide Prozesse und ihre mögliche Interdependenz zentraler Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit sind, soll Georgien am Schluss dieser Arbeit für die empirische Plausibilisierung des theoretischen Teils herangezogen werden.

2. Fragestellungen und Aufbau

Die Arbeit lässt sich als theoriegeleitete Area-Study charakterisieren. Das Theorieangebot wird ausführlich diskutiert, vernetzt und im Abschlussteil am Beispiel Georgiens empirisch verankert.

Das forschungsleitende Interesse zu dieser Arbeit entspringt aus dem empirischen Befund, dass mehr als 20 Jahre nach Beginn der zahlreichen osteuropäischen Systemtransformationen nur wenige Staaten in das OECD-Profil hineingewachsen sind. Auch in der Wissenschaft ist die Erforschung der

⁷ Huntington führt den Terminus im Jahr 1991 in seinem Aufsatz „The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century“ ein. Die erste und zweite Welle siedelt er zwischen 1828 und 1926, beziehungsweise zwischen 1943 und 1962 an.

„beispiellosen Demokratisierung“ in den Hintergrund geraten. Stattdessen dominieren Fragen nach den Ursachen für die Nicht-Demokratisierung und Begriffe wie „hybride Regime“ oder „defekte Demokratien“ kennzeichnen die Systemwechseldebatte. Die Wortschöpfungen hinter diesen oftmals kritisierten Konzepten zeigen an, dass die Systemwechsel zwar gewisse Elemente demokratischer Herrschaft gebracht haben, aber ebenso Aspekte vorhanden sind, die im Widerspruch zur Demokratie(-theorie) stehen. Problematisch ist, dass sich derartige Ansätze weitgehend darauf beschränken, Abweichungen vom Ideal der Demokratie aufzulisten. Die Suche nach Ursachen für die so identifizierten Problemzusammenhänge erfolgt bislang unsystematisch und die Debatte dreht sich vorwiegend darum, ob die genannten Begriffe das Problem überhaupt adäquat beschreiben. Dass das Scheitern oder die Stagnationen im Transformationsprozess nur unzureichend erklärt werden kann, obwohl die Mehrzahl der Systemwechsel in den ehemaligen Ostblock-Staaten nicht zur Demokratisierung führten, sondern in hybriden Formen von Herrschaft mündeten, verweist daher auf eine konzeptionelle Schwäche der Transformationsforschung. Es finden sich in der Sammlung relevanter Transformationsansätze weder Verweise auf die Rolle des Staates im Systemwechsel, noch wird in irgendeiner Form darauf eingegangen, dass es beispielsweise mit dem Kosovo, Transnistrien, Adscharien, Südossetien, Abchasien oder Tschetschenien etliche prominente Staatszerfallsprobleme in Ländern der dritten Demokratisierungswelle gibt.

Das Hauptanliegen dieser Arbeit ist deshalb eine theoretische Analyse der Zusammenhänge zwischen dem Phänomen Staatszerfall und der Systemtransformation in Osteuropa⁸ seit Beginn der 1990er Jahre. Die Arbeit basiert auf der Grundannahme, dass diese beiden Prozesse in mehr oder weniger engem Zusammenhang stehen. Diese Annahme leitet sich aus verschiedenen Auffälligkeiten ab: Erstens spielen sich viele der aktuell in internationalen Gremien problematisierten und verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen debattierten Staatszerfallsprozesse in Staaten des ehemaligen Ostblocks ab. Zweitens wird sämtlichen betroffenen Staaten in der Literatur attestiert, dass sie nach mehr als zwei Jahrzehnten das anfänglich formulierte Ziel der Demokratie nicht (vollständig) erreicht haben. Drittens befinden sich jene ehemaligen Ostblockstaaten, die sich demokratisch konsolidieren und später der EU

⁸ Osteuropa setzt sich nach einer Einteilung von Stephan Hensell aus den Subregionen Mitteleuropa, Südosteuropa und Eurasien zusammen. Wird der Begriff Osteuropa verwendet, bezieht sich dies nicht auf die erfolgreichen Transformationsbeispiele und heutigen EU-Staaten in Mitteleuropa, sondern – Falls nicht näher spezifiziert – auf die anderen beiden Subregionen.

beitreten konnten, ausnahmslos in geographischer Nähe zum „alten“ Westeuropa und haben mit diesem auch viele gemeinsame Elemente in der historischen Entwicklung. Viertens sind ausnahmslos alle Staatszerfallsprozesse im post-sowjetischen Raum erst langsam im Zuge des (stagnierenden) Systemwechsels entstanden.

Aus diesen Beobachtungen ergibt sich der Anspruch dieser Arbeit: Beide Prozesse betreffen trotz aller Unterschiede gleichermaßen das politische System und den Staat und beide sind eng mit der Stabilitätsfrage verknüpft. Daraus ergibt sich die Vermutung, dass jene Faktoren die Ursache für eine Stagnation im Transformationsprozess sind (und die von der Transformationsforschung nur ungenügend zu erklärt werden können), unter gewissen Bedingungen gleichzeitig Ursache des Staatszerfalls sind. Die ausformulierte Arbeitshypothese zu diesen Zusammenhängen lautet:

Transformationsprozesse im postsowjetischen Raum, die nicht zur Konsolidierung moderner demokratischer Herrschaft führen, erzeugen Voraussetzungen und Ursachen für Staatszerfall. Jene Faktoren, die eine Konsolidierung verhindern sind im postsowjetischen Kontext auch Ursache des Staatszerfalls.

Um diese Hypothese zu überprüfen, ist es in dieser Arbeit nötig, den theoretischen Bezugsrahmen von Transformationskonzepten und Staatszerfallskonzepten ausführlich darzustellen und zu diskutieren. Systemwechselkonzepte und Staatszerfallsansätze sollen aufeinander bezogen werden, um zu untersuchen ob und in welchen Bereichen sie sich als gegenseitig anschlussfähig erweisen. Aufgrund der augenscheinlichen Häufung von Staatszerfallsprozessen in ehemals sozialistischen Staaten, drängt sich die Vermutung auf, dass gerade in den Ursachen für Staatszerfall auch Gründe für das Scheitern des Transformationsprozesses zu finden sind.

Die Beschäftigung mit dem Staat, beziehungsweise mit dessen Zerfallstendenzen kann gemäß dieser These konzeptionelle Lücken der Transformationsforschung füllen und konkretere Erklärungen beisteuern, warum viele postsowjetische Staaten erhebliche Defizite in der demokratischen Konsolidierung aufweisen. Die Untersuchung von Zusammenhängen zwischen Systemtransformation und Staatszerfall beginnt deshalb mit der Entwicklung des Staates.

In Kapitel I werden als Einstieg in die Thematik theoretische Grundlagen diskutiert. Denn zunächst stellt sich die Frage, aus welchen Herrschafts- und Sozialformen die moderne Gesellschaft und der moderne Staat hervorgegangen sind und was die Kennzeichen dieser „Modernität“ sind. Sowohl

Systemtransformationen, als auch Staatszerfallsprozesse, finden immer im Kontext einer spezifischen gesellschaftlichen, politischen und staatlichen Konfiguration statt und beide sind eng mit Fragen der Stabilität verknüpft. Deshalb erfolgt weiterführend ein Blick auf die zwei Grundtypen politischer Systeme und wodurch sie sich unterscheiden. Es ist Voraussetzung für die Analyse, zu bestimmen, welche Elemente einen bestimmten Herrschaftstypus ausmachen und anhand welcher Faktoren er sich von anderen Herrschaftsweisen unterscheiden lässt. Weiters gilt es aufzuzeigen, wie sich unterschiedliche staatliche Logiken und Systemtypen auf die politische und gesellschaftliche Stabilität auswirken. Es werden daher in Kapitel I auch die verschiedenen Typen politischer Systeme einschließlich der Stabilitätsfrage erläutert, und Kriterien genannt, die es ermöglichen sie gegeneinander abzugrenzen.

Kapitel II dient dazu, das Spektrum transformationstheoretischer Begriffe und Ansätze abzustecken. Jedes politische System befindet sich stets auf einem Kontinuum zwischen den polaren Zuständen des „vollkommenen Totalitarismus“ und der „perfekten Demokratie.“ Das Kapitel beschäftigt sich mit der Frage, welche Zusammenhänge dazu führen, dass sich politische Systeme auf diesem Kontinuum verschieben können. Dazu werden die unterschiedlichen Phasen eines Transformationsprozesses erörtert und Transformationsursachen und –Verlaufsformen aufgezeigt. Da aufgrund der Fragestellung dieser Arbeit die Gründe für ein Scheitern des Demokratisierungsprozesses von besonderer Bedeutung sind, wird es auch nötig sein, Faktoren herauszuarbeiten, die eine demokratische Konsolidierung verhindern oder erschweren.

In Kapitel III wird auf dieser Grundlage aufbauend und bewusst ohne Bezugnahme auf konkrete Fallbeispiele herausgearbeitet, wie sich das Phänomen „Staatszerfall“ theoretisch fassen lässt. Zu diesem Zweck werden zunächst die verschiedenen Zerfallsstadien diskutiert, die sich in vier voneinander abgegrenzten Typen darstellen. In einem weiteren Schritt wird anhand zweier hinsichtlich der Untersuchungsebene unterschiedlicher Konzepte aufgezeigt, welche Voraussetzungen und Bedingungen zu den Ursachen von Staatszerfall führen, um im Anschluss zu klären, wie „fragile Staatlichkeit“ identifiziert, charakterisiert und begrifflich präzise erfasst werden kann.

In Kapitel IV erfolgt eine Theoriesynthese, wobei besonderes Augenmerk der nicht unerheblichen Kritik an den beiden Theoriesträngen gilt, die deren Grenzen und konzeptionelle Schwächen aufzeigt. Denn gerade in dieser Kritik werden Erklärungen und weiterführende Aspekte im Hinblick auf Staatszerfallsprozesse vermutet, die die Transformationsforschung schuldig bleibt. In Kapitel V werden

die in dieser Arbeit theoretisch hergeleiteten Zusammenhänge schließlich einer kurzen empirischen Überprüfung unterzogen und über deren Plausibilität resümiert.

Sehr maßgeblich sind für diese Arbeit die Studien des Systemwechselforschers Wolfgang Merkel und die von Ulrich Schneckener systematisierten Staatszerfallskonzepte. Schneckener und Merkel haben in den letzten Jahren in ihrem jeweiligen Forschungsfeld den Versuch unternommen die unüberschaubare Vielfalt an relevanten Ansätzen „rund um den Globus“ zu sammeln, zu systematisieren und zu analysieren, um daraus eine allgemein gültige theoretische Sicht auf die Phänomene Staatszerfall, beziehungsweise Systemwechsel zu ermöglichen. Ebenfalls großen Stellenwert hat die Kritik von Stephan Hensell an der konzeptionellen Ausrichtung der Transformationsforschung, da er Defizite und Schwächen aufzeigt, die sich für die Fragestellung dieser Arbeit als wertvoll erweisen könnten. Hensell bietet durch seine soziologische Sicht auf den post-sozialistischen Staat so etwas wie den „missing link“ zwischen Staatszerfall und Systemwechsel.

I. Theoretische Grundlagen

1. Moderne Staatlichkeit und ihre Vorläufer

Moderne Staatlichkeit ist ein vielschichtiger Begriff. In der Literatur wird „die Moderne“ vorwiegend mit Prozessen im 18. und 19. Jahrhundert in Verbindung gebracht. Ideengeschichtlich wird die Aufklärung als typisch modern betrachtet, politisch nimmt die französische Revolution diesen Stellenwert ein. Als „modern“ werden in diesem Zusammenhang jene Elemente des gesellschaftlichen und politischen Wandels betrachtet, die einen augenscheinlichen Bruch mit althergebrachten Handlungsmustern und Traditionen darstellen.

Moderne Staatlichkeit ist das Resultat einer evolutionären Entwicklung von vormodernen gesellschaftlichen Strukturen zur funktional differenzierten Gesellschaft.⁹ Gesellschaftstheorien sind Voraussetzung für politische Theorien, da sie den Kontext erklären, in dem Politik gemacht wird. Die Gesellschaft ist das System in dem sich Kategorien wie Macht, Gewalt und Staat entfalten können. Als Einstieg soll daher ein kurzer Blick auf die historische Entwicklung und Veränderung des gesellschaftlichen Systems geworfen werden. Dies soll ermöglichen, die Entwicklung moderner Staatlichkeit im Kontext der gesellschaftlichen Strukturen zu sehen. Ohne gewisse Strukturen, ohne Bezugnahme auf die gesellschaftliche Basis, kann weder ein vormodernes Staatsgebilde, noch der moderne Staat existieren.

1.1 Vormoderne Gesellschaftsformen

Die Gesellschaftstheorie klassifiziert Gesellschaften nach deren Differenziertheit und nach charakteristischen politischen Handlungsmustern. Daraus werden für gewöhnlich drei Gesellschaftsformen abgeleitet.

Segmentäre Gesellschaften sind durch die Gliederung in gleiche oder ähnliche Einheiten charakterisiert. Diese autonomen „Segmente“ bildeten sich entlang der Verwandtschaftsstrukturen. Auf Europa bezogen ist dies die älteste Form menschlichen Zusammenlebens. Da die Segmente im Wesentlichen aus Großfamilien und Klans bestanden, also Stammesstrukturen vorherrschten und diese sesshaft waren, kann in dieser Phase erstmals von einer Form des politischen Gemeinwesens ausgegangen werden, allerdings auf sehr geringem integrativem Niveau, da die Stämme Subsistenzwirtschaft betrieben und auch keine Schrift kannten. Festzuhalten bleibt, dass durch die Sesshaftigkeit erstmals

⁹ Die funktionale Differenzierung in Funktionssysteme ist integraler Bestandteil der Systemtheorien von Niklas Luhmann und Talcot Parsons.

demographisches Wachstum einsetzte und die Siedlungen größer wurden. Zudem betrieb man zunehmend Landwirtschaft und es kam zu einer Domestizierung von Vieh und Wild.

Die europäischen Gesellschaften im ausgehenden Mittelalter beschreibt die Gesellschaftstheorie als „hierarchisch-stratifizierte“ Gesellschaften. Sie sind von einer charakteristischen Über- beziehungsweise Unterordnung der gesellschaftlichen Schichten geprägt. An der Spitze steht der Adel, darunter „Gemeinfreie“ wie Bauern oder Handwerker und die unterste Schicht bilden „unfreie“ Sklaven und Leibeigene. In der hierarchisch-stratifizierten Gesellschaft sind die sozialen Aufstiegschancen und die soziale Mobilität sehr gering, zumal es strikte Regeln und Konventionen gibt, die beispielsweise endogame Ehen (Heirat nur innerhalb der eigenen Schicht) zur gesellschaftlichen Pflicht machen. Bildung ist zudem ein Privileg der obersten Schichten.

Es muss betont werden, dass hierarchisch-stratifizierte Gesellschaften weder eine einheitliche Rechtssprechung, noch einen exakt definierten „Rechtsraum“ kennen. Rechtssprechung und Strafmaß sind vom Status abhängig. Selbiges gilt für den ökonomischen Aspekt, weil eine extreme Ungleichverteilung vorherrscht. Aufgrund der vom Adel geschaffenen politischen Strukturen wird Reichtum von unten nach oben akkumuliert. Die Ungleichheit in ökonomischer und rechtlicher Hinsicht ist typisch für hierarchisch-stratifizierte Gesellschaften und sie besteht nicht nur zwischen den Schichten, sondern auch zwischen Zentrum und Peripherie.¹⁰ Zur Zeit des Feudalismus findet man in Europa vorwiegend diese Struktur in Form der Ständegesellschaft.

1.2 Traditionale Herrschaft nach Weber

Der vormoderne Staat, der auf diesen Gesellschaftstypen basiert, wird als „Zentrum und Spitze“ der Gesellschaft definiert: Kategorien wie Staatsgewalt, Staatsgebiet oder Staatsvolk existieren in der frühen Neuzeit weder im Vokabular noch in der Realität. Die Legitimation von Herrschaft unterliegt nicht einer rationalen, sondern einer traditional-sakralen Logik. Maßgeblich sind für die Begrifflichkeit und Konzeption vormoderner Herrschaft Max Webers Schriften. „Traditional soll eine Herrschaft heißen, wenn ihre Legitimität sich stützt und geglaubt wird auf Grund der Heiligkeit altüberkommener („von jeher bestehender“) Ordnungen und Herrengewalten. Der Herr (oder: die mehreren

¹⁰ Beispielsweise ist das hochkulturelle Merkmal der Schrift lange Zeit nur in den Städten und den oberen Schichten zu finden, wodurch die bereits bestehenden sozialen Unterschiede zusätzlich gefestigt wurden.

Herren) sind kraft traditional überkommener Regel bestimmt. Gehorcht wird ihnen kraft der durch die Tradition ihnen zugewiesenen Eigenwürde.“¹¹

Aus dieser Definition ergeben sich gänzlich andere Relationen zwischen Regierung, Verwaltung und Bevölkerung, als im modernen Staat. „Der Herrschende ist nicht ‚Vorgesetzter‘, sondern persönlicher Herr, sein Verwaltungsstab primär nicht ‚Beamten‘, sondern persönliche ‚Diener‘, die Beherrschten nicht ‚Mitglieder‘ des Verbandes, sondern (...) ‚traditionale Genossen‘ oder (...) ‚Untertanen‘.“¹² Amtsträger sind einem durch Tradition bestimmten Herrscher verpflichtet, dessen willkürliche Anordnungen – an Stelle legaler Satzungen – für die Verwaltung handlungsleitend sind. Legitimität basiert Weber zufolge in diesem Kontext auf zwei Aspekten: Einerseits auf der gemeinsamen Tradition, die eindeutig den Inhalt der Anordnungen des Herrschers bestimmt, weil eine Überschreitung der traditionellen Grenzen auch seine (durch Tradition bedingte) Stellung gefährdet sein könnte. Andererseits geht die Legitimität auch von der „freien Willkür“ des Herrschers aus, für die es einen durch die Tradition bestimmten Spielraum gibt. „Diese traditionale Willkür beruht primär auf der prinzipiellen Schrankenlosigkeit von pietätspflichtmäßiger Obödienz.“¹³ Dadurch kann der Herrscher im Rahmen der ihm traditional zuerkannten Befugnisse im wörtlichsten Sinne völlig willkürlich handeln. Seine „Gunst“ kann nur über sein persönliches Wohlwollen erlangt – oder erkauft – werden. Die Untertanen billigen dies aufgrund der traditionellen Herrschaftsethik, die darüber entscheidet, welche Privilegien der Herrscher und seine Verwaltung in Anspruch nehmen können, ohne dass sich Widerstand regt. Unter den Bedingungen der traditionellen Herrschaft kann weder neues Recht, noch neue Verwaltungsprinzipien geschaffen werden. Denn etwas Neues kann naturgemäß nicht dem Traditionellen entsprechen. Die Rechtsfindung, die ebenfalls in der Hand des Herrschers ist, orientiert sich nur an vorangegangenen „Präzedenzfällen.“

Diese Herrschaftslogik fasst Weber im Idealtyp des Patrimonialismus zusammen. „Der Patrimonialismus zeichnet sich durch die überragende Bedeutung personaler Herrschaft aus, die keine Trennung zwischen öffentlicher und privater Sphäre kennt. Er liegt immer dann vor, wenn staatliche Ämter als privat nutzbare ökonomische Chance behandelt werden.“¹⁴ In der politischen Praxis drückt sich

¹¹ Weber, M. (1922): Wirtschaft und Gesellschaft, §6

¹² ebd.,

¹³ ebd.,

¹⁴ Hensell, S. (2007): Die Willkür des Staates, S.51

dieser ökonomische Vorteil in einem Tauschhandel aus: Die Beamtenschaft tauscht absoluten Gehorsam gegen materielle Vergütung ein.

2. Funktionale Differenzierung und moderne Staatlichkeit

Teile der historisch vorangegangenen Formen, der segmentären und der hierarchisch-stratifizierten Gesellschaft finden sich auch in der modernen Struktur der funktionalen Differenzierung wieder. Großen Stellenwert in der Analyse moderner Gesellschaft nimmt das Konzept der funktionalen Differenzierung ein. Für Niklas Luhmann stellt die Ausdifferenzierung der Gesellschaft in Funktionssysteme geradezu eine „evolutionäre Errungenschaft“ dar, die das Kennzeichen der Moderne markiert. Familien und Organisationen bestehen als Segmente nach wie vor, stratifiziert ist die heutige Gesellschaft beispielsweise durch soziale Schichten. Frühere Gesellschaftsformen sind also nicht überwunden, sie haben lediglich einen Anpassungsprozess durchlaufen und wurden adaptiert. Anders als in der hierarchisch-stratifizierten Gesellschaft ist der Staat nicht mehr Zentrum und Spitze, sondern lediglich ein Teil des politischen Funktionssystems, ausgestattet mit Institutionen, welche die Funktionalität des politischen Systems gewährleisten. Die funktionale Differenzierung ist somit die primäre Differenzierungsform der modernen Gesellschaft, neben der in jedem System jedoch weiterhin andere existieren.

Nach Parsons¹⁵ struktur-funktionaler Systemtheorie bilden die Struktur des Systems jene Elemente, die auf Veränderungen in der Umwelt nicht oder nur sehr langsam reagieren. Funktionen des Systems haben hingegen Prozesscharakter und dienen dazu, dynamisch auf Umwelteinflüsse zu reagieren und dadurch die Struktur aufrechtzuerhalten. Um Systemstabilität zu erreichen sieht Parsons vier grundlegende Funktionen, die als AGIL-Schema gut bekannt sind: adaption (Anpassung), goal attainment (Zielerreichung), integration (Integration) und latent pattern maintenance (Erhaltung von Wertmustern). Zur Erfüllung dieser Aufgaben bedarf es adäquater Strukturen, weswegen sich das System in eine Vielzahl von Teilsystemen ausdifferenziert. Die größte Bedeutung kommt im Allgemeinen den Subsystemen Politik, Wirtschaft, Kultur und Recht zu. Diese sind von der Umwelt und anderen Teilsystemen klar abgegrenzt, aber durch Kopplungen verbunden. (Etwa ist das politische Subsystem mit dem Rechtssystem durch die Existenz einer Verfassung gekoppelt).

¹⁵ Talcott Parsons hat die Systemtheorie von anderen wissenschaftlichen Disziplinen übernommen und für die Sozialwissenschaften adaptiert.

Die parsons'sche Annahme einer stabilen Struktur bewirkt jedoch, dass Dynamik und Wandel des Gesamtsystems nicht erfasst werden können. Wie Sandschneider einräumt, lassen sich durch den Ansatz zwar wichtige Funktionen identifizieren, „aber ob, wie und wie gut sie erfüllt werden können, lässt sich durch eine solche Betrachtung empirisch nicht oder nur sehr bedingt feststellen.“¹⁶ Für die Untersuchung von Systemveränderungen – wie in dieser Arbeit – braucht es deshalb eine andere, dynamische Auffassung des Gesamtsystems und dem Zusammenwirken all seiner Strukturen und Elemente. Sandschneiders Ansatz begreift „soziale Systeme als lebende Systeme, mit offenen, dynamischen Strukturen (...), die sich in einer koevolutiven Einheit miteinander entwickeln.“¹⁷ Er steht mit dieser Sichtweise in der Tradition der autopoietischen Systemtheorie,¹⁸ die im Gegensatz zur klassischen Auffassung von veränderlichen Strukturen ausgeht. Autopoiese heißt soviel wie Selbsterschaffung und -erhaltung. Die Struktur ist nicht statisch, weil Systemstabilität als Fließgleichgewicht zu sehen ist. Das heißt, ein System ist ständig endogenen und exogenen, funktionalen oder dysfunktionalen Reizen (Inputs) ausgesetzt. Funktionale Reize stabilisieren die gerade vorherrschende Struktur. Dysfunktionale zwingen zur Reaktion in Form von Reizabwehr oder Anpassung, weil das System danach strebt, Reize zu neutralisieren. Es sind also nicht nur die Funktionen, sondern auch die Struktur eines Systems dynamisch. Was stabil bleibt, ist das zentrale Ziel, die Systemidentität zu bewahren.

Die Funktionssysteme selbst sind autonom und passen ihre Strukturen den äußeren Gegebenheiten an. Jedes Teilsystem betrachtet danach das Gesamtsystem aus einem anderen Blickwinkel. Das Teilsystem Wissenschaft betrachtet und bewertet Vorgänge im System nur danach, ob sie „wahr“ sind oder nicht. Das Funktionssystem Politik orientiert sich an der gesellschaftlichen Machtverteilung, das System Wirtschaft stellt die Frage nach gesellschaftlichen Ressourcen. Die Funktionssysteme sind souverän, sie bestimmen ihre Form und orientieren sich an sich selbst. Luhmann bezeichnet das als Selbstreferenzialität. Die Funktionssysteme beziehen alle in ihnen vorhandenen Individuen und deren Handlungen mit ein. Entweder geschieht dies aktiv, die Akteure tragen also zu den Leistungen des Systems bei, oder passiv. Passiv bedeutet, dass die Funktionsweise des Systems von einem beobachtenden Standpunkt aus, hinterfragt wird. Diese passive Partizipation an einem System setzt allerdings

¹⁶ Sandschneider, E. (1995): Stabilität und Transformation, S. 102

¹⁷ Sandschneider, E. (1995): Stabilität und Transformation, S. 103

¹⁸ Die autopoietische Systemtheorie wurde von Niklas Luhmann 1984 unter dem Titel „Soziale Systeme“ vorgestellt. Er selbst sprach dabei von einem „Paradigmawechsel in der Systemtheorie“

voraus, dass Informationen über das System vorliegen. Da die Medien gewissermaßen ein „Fenster“ darstellen, durch das in Systeme wie Politik oder Wirtschaft „hineingeblickt“ werden kann, werden sie beispielsweise bei Habermas als eigenes Funktionssystem betrachtet. Die kritische Beobachterposition setzt allerdings einen gewissen Bildungsgrad, sowie die Möglichkeit unzensuriert zu publizieren voraus.

Eine solche gesellschaftliche Konfiguration ist das Ergebnis historischer Prozesse, die im Folgenden skizziert werden. Es wird gezeigt, welche Dynamiken nach Michael Roberts zur Entstehung der Institutionen moderner Staatlichkeit geführt haben. Roberts versucht die Modernisierungstendenzen am Beginn der Neuzeit (laut Roberts zwischen 1560 und 1660) an umfassenden militärischen Reformen und den damit einhergehenden strukturellen Wandel festzumachen.

2.1 Krieg und gesellschaftliche Modernisierung

Angesichts der konfliktträchtigen historischen Entwicklung der Staaten in Europa kommt der Historiker Michael Roberts zu seiner Theorie der militärischen Revolution, die Erklärungsansätze bietet, wie die oben erläuterten gesellschaftlichen Strukturen trotz all der „Unbeweglichkeit“ im 16. Jahrhundert erodierten, sich Voraussetzungen einer funktionalen Differenzierung ergaben und sich die Grundzüge moderner Staaten konstituierten.

Er sieht eine Kausalkette, wonach die Schweden und Holländer den Gevierthauften der Pikeniere als erste durch die so genannte Lineartaktik ersetzten, um die neuen Waffen(-technologien) effizient nutzen zu können. Die militärischen Veränderungen zwischen 1560 und 1660 erklären sich nicht primär aus der Erfindung neuer Feuerwaffen, wie etwa der Muskete, sondern waren vielmehr die Lösung des Problems, wie man sie militärisch effektiv nutzen könne. Die Strategen unter Gustav Adolf beziehungsweise Maurice von Oranien entwickelten laut Roberts als erste angemessene Kampftaktiken. Die Reformen waren nur unter den Bedingungen eines Söldnerheeres denkbar. Der Grad an Professionalisierung wäre mit der Bewaffnung einfacher Bauern nicht realisierbar gewesen, zumal Söldner auch kaum lokale Bindungen oder Verpflichtungen hatten und es sie daher weniger störte, weit weg von zu Hause zu kämpfen – auch dann nicht, wenn sich die Kämpfe in die Länge zogen. So bauten die Schweden zu dieser Zeit die erste nationale Armee Europas auf, die auf Einberufung basierte. Die Rekrutierten (Bauern) wurden von professionellen Söldnern unterstützt, die auf eigenen Akademien strategische und taktische Ausbildung bekamen. Die anderen europäischen Armeen folgten diesen Entwicklungen weitgehend, jedoch

mit dem Unterschied, dass man nach wie vor keine Waffen an die Bauernschaft verteilen wollte, weshalb sich riesige stehende Söldnerheere entwickelten. „Essentially the standing armies were the product of military logic rather than of political design“¹⁹, schreibt Roberts an dieser Stelle. Die Monarchen mussten also aufgrund des ständigen Kampfes um die Vorherrschaft in Europa ihre Armeen völlig umstrukturieren, um konkurrenzfähig zu bleiben.

Diese Umstrukturierung hatte eine Reihe von Auswirkungen: Zum einen kam es zu einer starken Zentralisierung der militärischen Organisation und zu ersten Ansätzen einer zentralen Verwaltung. Dem Adel wurde die Souveränität entzogen, Armeen zu unterhalten und Kriege zu führen. Zweitens führten die explodierenden Kosten zu einer anderen – ebenfalls zentralisierten – Finanzierung der Armee, in der Roberts die Ansätze des modernen Steuerwesens ortet. Die Folgen der veränderten militärischen Organisation wirkten als Triebfeder für die Entwicklung moderner Staatlichkeit, da eine Zentralgewalt die höheren Anforderungen an die Logistik (Unterhalt, Kontrolle) und Organisation, besser erfüllen konnte. Hier sieht Roberts auch den Beginn von demographischen Erhebungen. Umfassendes Wissen über die Population und zentrale militärische und fiskalische Verwaltung stärkten die Autorität des Staates (Anm.: zu diesem Zeitpunkt definiert sich Staat als Herrscher und seine Verwaltung). Andere Autoren, wie etwa Bruce D. Porter (*War and the Rise of the State*) oder Philippe Contamine (*War and competition between states*), ergänzen durch ihre Analysen, wie die Kriege jener Zeit dazu beitrugen, dass sich innerhalb einer relativ kurzen Zeitspanne diese Prozesse in ganz Europa vollzogen. Sie identifizieren den Kampf um die politische Vormachtstellung in Europa als zusätzliche Triebfeder der militärischen Revolution. Interessant ist in diesem Zusammenhang der sprunghafte Anstieg der Heeresstärken, wie ein Vergleich von Roberts belegt: Benötigten die Spanier unter Philipp II (1527 – 1598) etwa 40.000 Mann, um Europa militärisch zu dominieren, so waren es ein halbes Jahrhundert später 400.000 Franzosen, die Ludwig XIV (1643 – 1715) eine ähnliche Vormachtstellung ermöglichten. Die ökonomischen Auswirkungen waren enorm: Erstens mussten sich viele Herrscher, die diese Stärke nicht erreichen konnten, zu Allianzen zusammenfinden und zweitens wurden menschliche und finanzielle Ressourcen zum zentralen Aspekt.

Das nach wie vor bestehende Finanzierungsproblem gekoppelt mit der Institutionalisierung der Streitkräfte begünstigte laut Roberts die Herausbildung

¹⁹ Vgl.: Roberts, M. (1995): *The Military Revolution 1560–1660*. In: Clifford J. Rogers (Hrsg.), *The Military Debate: Readings on the Military Transformation of Early Modern Europe*, S. 18

finanzieller Instrumente, wie etwa dem Kreditwesen. „Wallensteins ties with the great German financiers were an essential element in his success.”²⁰ Diese Zentralisierungsprozesse, die heftige Auseinandersetzungen mit dem Landadel mit sich brachten, sieht Roberts um 1600 als weitgehend abgeschlossen an. Die Monarchen hatten effektiv die Kontrolle über die Armee, und die Entwicklung moderner nationalstaatlicher Armeen vorbereitet.

In der Sichtweise von Michael Roberts teilen die „revolutionären“ Veränderungen die mittelalterliche Gesellschaft von der modernen, differenzierten Welt: „They were the agents and auxiliaries of constitutional and social change; and they bore a main share of responsibility for the coming of that new world.”²¹

Auf sozialer Ebene haben all diese Entwicklungen im 17. Jahrhundert eine Erosion der traditionellen Lebenswelten herbeigeführt. Im Mittelalter war es das Privileg des Adels am Krieg zu partizipieren, nach 1600 stieg die „military participation ratio“ stark an. Die Armee bot – auch für nichtadelige – Aufstiegschancen und der Einstieg war, da Waffen und Rüstung nicht mehr selbst beschafft werden mussten, für jeden leistbar. Auf dem Schlachtfeld selbst schwanden zusehends die gesellschaftlich verankerten Unterschiede zwischen (adeliger) Kavallerie und dem einfachen Fußsoldat mit der Verbreitung von Feuerwaffen. Dadurch wurde der Adelstitel, insbesondere beim Landadel, stetig entwertet, was die innerterritoriale Vormachtstellung des Monarchen zusätzlich festigte. Binnen kurzer Zeit wurde die gesellschaftliche Stellung von Adeligen und einfacher Bevölkerung ein Stück weit angeglichen, zumal ihnen die Monarchen – in militärischer Hinsicht – ähnliche Aufgaben zuteilten. Die Bevölkerung hatte plötzlich mehr Lebensalternativen und die Chance auf sozialen Aufstieg. „It has less often been pointed out that it was the purely military changes of the late sixteenth and early seventeenth centuries that opened to the middle classes a quite new field of activity.“²²

Die mittelalterliche, hierarchisch stratifizierte Gesellschaft wurde von einer neuen Stratifizierung entlang einer militärischen und zivilen Rangordnung unterwandert und abgelöst. Die Mehrzahl hochadeliger europäischer Dynastien konkurrieren miteinander um den Zugang zu materiellen (Land, Leute, Güter, Geld) und immateriellen (Ruhm, Ehre) Ressourcen. Dadurch versuchen die Monarchen zunehmend jeden noch so kleinen (Wettbewerbs-)Vorteil zu nutzen

²⁰ Vgl.: Roberts, M. (1995): The Military Revolution 1560–1660. In: Clifford J. Rogers (Hrsg.), The Military Debate: Readings on the Military Transformation of Early Modern Europe, S. 21

²¹ ebd., S. 13

²² Vgl.: Roberts, M. (1995): The Military Revolution 1560–1660. In: Clifford J. Rogers (Hrsg.), The Military Debate: Readings on the Military Transformation of Early Modern Europe, S. 22

und stützen sich auf Expertenwissen von den Universitäten. Das Wachstum der Staatlichkeit beziehungsweise diese Zentralisierungsprozesse verschärfen die Rivalität. Der Kampf um Ressourcen jeglicher Art wird zunächst politisch geführt, Krieg wird zu dieser Zeit (in Abwesenheit des Völkerrechts) als legitime Möglichkeit angesehen, seine Interessen durchzusetzen. Carl von Clausewitz definiert Krieg genau so, wie es dieser Praxis entspricht: „Krieg ist die Fortführung der Politik mit anderen Mitteln.“²³

Die Verbreitung der militärischen Revolution innerhalb Europas wurde durch die relative geographische „Enge“, sowie das europäische „Flickengerüst“ von Dynastien begünstigt und beschleunigt. Der daraus resultierende sich selbst verstärkende Kreislauf stimuliert den Aufbau eines stetigen Steuersystems, welches höheren Verwaltungsaufwand bedeutet. Die Verwaltung benötigt jedoch wiederum zusätzliche Finanzmittel. Die meisten Monarchen sahen sich gezwungen, ständische Mitwirkungsorgane in diesen Prozess zu integrieren, wie sich am Beispiel des „Ancien Régimes“ verdeutlichen lässt: Die wachsende Unzufriedenheit einflussreicher Gruppen, bedingt durch mangelnde Integration und kaum vorhandene Mitspracherechte, brachte in Frankreich die absolut herrschenden Bourbonen – verglichen mit anderen europäischen Herrscherhäusern – sehr früh ins Wanken.

Durch die religiös motivierten Auseinandersetzungen im Dreißigjährigen Krieg manifestierte sich langfristig ein konfessioneller Pluralismus, der insgesamt die Position der Kirche schwächte. Durch die Unterwerfung und Kontrolle der Kirche verstärkte sich der Staatsbildungsprozess, da die Legitimation der zentralen Herrschaft in weiterer Folge zunehmend konfessionsunabhängig wurde. Dieser Aspekt ist nicht zu unterschätzen, da dadurch eine langfristige Säkularisierungsentwicklung in Gang gesetzt wurde, die - neben dem politischen Feld - im Zeitalter der Aufklärung alle gesellschaftlichen Bereiche, vor allem aber die Wissenschaft, einem „Modernisierungsschub“ unterwarf. Vor diesem Hintergrund kam es zu Entwicklungen in der Wissenschaft hin zum modernen Szientismus. Die Kartographie und die Mathematik wurden als wichtig für militärische Belange erkannt und gefördert. Historiker und Philosophen siedeln den Beginn der Neuzeit deshalb häufig um etwa 1600 an, da bis zu diesem Zeitpunkt die Entwicklung der modernen Wissenschaft, mit systematischer Verbindung von Theorie und Empirie in den Naturwissenschaften, andauerte.

²³ Clausewitz geht von einem funktionalistischen Kriegsbegriff aus: Soll ein bestimmtes Ziel erreicht werden, die Politik jedoch dazu nicht mehr in der Lage ist, so ist der Krieg das Mittel zur Erreichung des Zieles. Vgl.: Clausewitz, Carl von (1931): Vom Kriege. Ullstein, München 2002

Bedingt durch die ideologische Schwächung der katholischen Kirche im Zuge der Reformation, wurden diese modernen Sichtweisen möglich. Nicht zuletzt sind dort die Wurzeln moderner Wissenschaft und moderner Legitimation von Gewalt und Herrschaft zu finden.

Gerade aufgrund dieser parallelen Entwicklungen in Kirche und Gesellschaft wurde der Erklärungswert von Roberts Überlegungen oft in Frage gestellt und relativiert. Beispielsweise hat Geoffrey Parker in seinem 1976 erschienenen Aufsatz „The Military Revolution 1560-1660 – a Myth?“²⁴ darauf hingewiesen, dass viele der skizzierten Veränderungen ihren Ursprung bereits im Spätmittelalter haben. Legt man den Fokus auch auf gesellschaftliche Entwicklungen jenseits der kriegerischen Auseinandersetzungen, so findet man eine Vielzahl anderer Erklärungsfaktoren die in dieser Zeit verortet sind. Dieser Effekt wird noch zusätzlich verstärkt, wenn man auf der Zeitleiste etwas nach vorne und nach hinten über die Phase des Hundertjährigen Krieges hinausblickt. In die Periode zwischen 1490 und 1700 fällt beispielsweise, nicht zuletzt durch die Entdeckung Amerikas, der Wandel vom geozentrischen zum heliozentrischen Weltbild mit weit reichenden Folgen für die kirchliche Dogmatik und wissenschaftliche Paradigmen. Es mag historischer Zufall sein, dass durch die Reformation Luthers der Einfluss der Kirche noch zusätzlich geschwächt wurde und so diese „progressiven“ Ideen überlebensfähig waren. Durch den Entwurf eines neuen, selbstzentrierten Menschenbildes und die langsam aufkommende Renaissance, erfahren die Kunst aber auch die Wissenschaft am Beginn der Neuzeit ebenfalls einen massiven Wandel, der sich durch die strategischen und technischen Innovationen im Kriegswesen eher schwer erklären lässt.

Roberts Theorie ist daher zu Recht mit dem Vorwurf konfrontiert, zu eng gefasst zu sein und wesentliche historische Fakten auszublenden. Wie auch immer man Roberts Ideen gegenüberstehen mag, der von ihm aufgezeigte langfristige Kreislauf, dass gesteigerte Anforderungen im Krieg zu einem Staatsausbau führten und die Vorreiter moderner staatlicher Verwaltung und des Steuerwesens ihre Ursprünge ebenfalls dort haben, ist nicht strittig. Betrachtet man nämlich die Gesellschaftsentwicklung aus Sicht der Systemtheoretiker, so entstand bei diesem Zentralisierungsprozess das politische Funktionssystem als erstes Element der modernen funktional differenzierten Gesellschaft. Durch die Dominanz und die Wechselbeziehungen dieses ersten militärisch-politischen Funktionssystems mit seiner Umwelt kam es in dieser zu einem Anpassungsprozess und zur weiteren

²⁴ Vgl.: Parker, Geoffrey (1990): The Military Revolution 1560-1660 – a Myth? In: Clifford J. Rogers (Hrsg.), The Military Debate: Readings on the Military Transformation of Early Modern Europe.

Ausdifferenzierung der Gesellschaft. Die dargestellten Entwicklungen erfassten im Laufe des 16. Jahrhunderts große Teile der europäischen Gesellschaft und unterwarfen sie einem Evolutionsprozess der bis in die Gegenwart reicht.

2.2 Moderne Staatlichkeit in Europa

Der europäische Staatenbildungsprozess war also gekennzeichnet durch die Konzentration der Herrschaftsrechte in einer Hand und dem damit verbundenen Aufbau zentraler Exekutionsapparate wie dem Militär und etwas später der Polizei. Auch erste Staatsgebiete formierten sich im Lauf des Dreißigjährigen Krieges, weshalb in diesem Zusammenhang oft der Begriff der „europäischen Staatenbildungskriege“ verwendet wird. Zu einer Arrondierung des Territoriums mit linearen Grenzen kam es bereits in Folge des westfälischen Friedens, bei dem – wie in modernen Friedensverträgen des 20. Jahrhunderts – bereits ganze Regionen einzelnen Streitparteien zu- oder aberkannt wurden. Um für das gesamte Territorium das Gewaltmonopol dauerhaft beanspruchen und aufrecht erhalten und andere staatliche Aufgaben (Rechts- und Friedenswahrung, aktive Gestaltung von Lebensbereichen) wahrnehmen zu können, entwickelten sich aus den oben beschriebenen Zusammenhängen vier Institutionen, die das Kennzeichen moderner Staatlichkeit sind:

- Staatsleitung
- Steuerwesen, Finanzplanung, Budget
- Bürokratische Verwaltung
- Militär und Polizei

Zunächst hat sich die *Staatsleitung* (durch Ausschaltung oder Integration gleichrangiger Konkurrenten) in Form des Hofes deutlich hervorgehoben. Die *Staatsgewalt* zum Schutz der Souveränität nach außen war in Form der stehenden Heere weitgehend realisiert, nach innen jedoch nicht. Die Polizei als staatliches Organ war erst eine spätere Entwicklung als Reaktion auf den zunehmenden Funktionsverfall der Ständeordnung. Die nach Ständen differenzierte Gesellschaft war durch große Widersprüche in den Gewaltordnungen gekennzeichnet. Im Rechtswesen herrschte ein hoher Grad an lokaler Fragmentierung und Ungleichheit, gleichzeitig war das äußere Gewaltmonopol bereits zentralistisch organisiert. Die „Verpolizeilichung“ des inneren Gewaltmonopols nach französischem Vorbild²⁵ war daher aus der Sicht gesellschaftlicher Modernisierung ein notwendiger Schritt, „ohne welchen der Demokratisierungsprozess nicht möglich gewesen wäre, weil ansonsten

²⁵ Vgl. dazu: Wimmer, H. (2000): Die Modernisierung politischer Systeme, S. 286 f.

vormoderne Herrschaftsstrukturen beziehungsweise vormoderne Gesellschaftsformen und deren Konfliktregelungsmechanismen einen solchen Übergang zur Demokratie behindert hätten.“²⁶

Das massive Anwachsen der Heere erforderte zunehmend die Verstetigung des *Steuerwesens und eine Finanzplanung*. Dies machte wiederum den Aufbau einer Verwaltung erforderlich. Der Aufbau der *staatlichen Administration*, vor allem was den Ausbau des staatlichen Finanzsystems betrifft (Verstetigung des Steuerwesens, staatliche Wirtschaftslenkung), begünstigte den Hof in seiner Position als zentraler Entscheidungsort, sofern der Landadel entwaffnet und integriert wurde. Aber es kommt auch zu einer Stimulierung anderer gesellschaftlicher Bereiche, wie der Naturwissenschaften (Geographie, Kartographie, Mathematik) an den Universitäten, an denen bislang Theologie und Philosophie dominierend waren.

Die oben skizzierte Ausdifferenzierung der Gesellschaft findet sich auch bei Max Weber, der diesen Prozess allerdings hauptsächlich auf die Erosion des religiös-traditionellen Werte- und Handlungsrahmens zurückführt. Die Gesellschaft entwickelt sich zu Teilordnungen, die institutionelle Eigenheiten und Eigengesetzlichkeiten haben. In diesem historischen Differenzierungsprozess sieht Weber auch die Trennung zwischen Politik und Verwaltung im modernen Staat begründet. Die Eigenlogik der Politik beschreibt Weber mit Begriffen wie Kampf, physische Gewalttätigkeit und Machtstreben, und er unterscheidet zwischen Gesinnungspolitik und verantwortungsethischer Politik: „Es ist ein abgrundtiefer Gegensatz, ob man unter der gesinnungsethischen Maxime handelt – religiös geredet: „Der Christ tut recht und stellt den Erfolg Gott anheim“ –, oder unter der verantwortungsethischen: dass man für die (voraussehbaren) Folgen seines Handelns aufzukommen hat.“²⁷ Die Eigenlogik der Verwaltung ergibt sich aus Fachkompetenz, fixer Aufgabenverteilung und Disziplin, technischem Gehorsam und Unparteilichkeit.²⁸

Weber konstruiert für moderne politische Herrschaft den Idealtypus des rationalen Anstaltsstaates, gekennzeichnet durch legale Herrschaft. Durch das Prinzip der formalen Rationalität basiert Herrschaft auf formal gesetztem und abänderbarem Recht. Die Legitimation Recht zu schaffen erwächst ihrerseits aus der formal gesetzten Verfassung. Eine derartige Ordnung ist insofern nur im modernen Staat denkbar. Die Beamtenschaft wird nach Fachwissen ausgewählt,

²⁶ Wimmer, H. (2009): Gewalt und das Gewaltmonopol des Staates, S. 296

²⁷ Weber, M. (1919): Politik als Beruf (Vortrag), abrufbar unter <http://www.textlog.de/2296.html>, aufgerufen am 2.2.2011

²⁸ Vgl.: Hensell, S. (2009): Die Willkür des Staates, S. 50

Beamtengehälter sind festgelegt und das Amt beinhaltet weder persönliches Verfügungsrecht über, noch Besitz an den Verwaltungsressourcen. Diese Trennung von Verwaltungstab und Verwaltungsmitteln stellt für Weber den wesentlichsten Faktor der legalen Herrschaft im rationalen Anstaltsstaat dar. Nicht zuletzt deshalb fokussiert er seine staats-theoretischen Überlegungen auf die Bürokratie und nennt den Staat „Anstaltsbetrieb.“

Der Anstaltsstaat setzt sich aus den gegensätzlichen internen Logiken von Politik und Verwaltung zusammen. Er ist „ein kontinuierlicher regelgebundener Betrieb von Amtsgeschäften,“²⁹ dessen Merkmale das Kompetenz- und Behördenprinzip, Amtshierarchie, aktenmäßige Verwaltung³⁰ und die technische und rechtliche Regelung von Verfahren sind. Die Politik gibt durch Parlament und Regierung die Zielsetzung der Verwaltung vor und übt über deren Tätigkeit Kontrolle aus. Alle Mitglieder des Verbandes – einschließlich der Leitung und der Verwaltung – sind den legalen Regeln unterworfen. Ebenso die Parteien, die laut Weber nur innerhalb von jenem Verband möglich sind, dessen Leitung sie anstreben. Zusätzliche Besonderheit einer derartigen politischen Gemeinschaft ist die Legitimation eines Gewaltmonopols, das bei den staatlichen Organen liegt.

Betrachtet man diese von Weber genannten Elemente ergibt sich eine Überschneidung zum klassischen Staatsbegriff.³¹ Dieser definiert folgende Merkmale, durch die ein Staat idealtypisch gekennzeichnet ist:

Staatsgewalt: Monopol der legitimen physischen Gewaltanwendung nach innen, sowie souveräne Unabhängigkeit nach außen.

Staatsgebiet: Klar definiertes Territorium in dem sich die Staatsgewalt zur Gänze erstreckt

Staatsvolk: Staatsbürger mit gleichen Rechten und Pflichten

Moderne Staatlichkeit konstituiert sich also aus den vier genannten Institutionen, welche - mit dem Gewaltmonopol ausgestattet – die politische Funktionalität für die Bevölkerung eines bestimmten Territoriums gewährleisten. Daraus lässt sich ableiten, dass die Demokratie keine Voraussetzung für den modernen Staat ist, dieser aber sehr wohl Voraussetzung für die Demokratie ist. „Die politische Struktur des modernen Staates ist die Demokratie: Entscheidungen der Staatsorgane müssen auf den Willen des vereinigten Volkes zurückgeführt werden.“³²

²⁹ Weber, M. (1922): Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss d. verst. Soziologie, §3

³⁰ Vgl.: ebd., § 5

³¹ Vgl.: Nohlen, D. (Hg.) (2002): Lexikon der Politikwissenschaft, „Staat“, S. 893

³² Benz, A. (2001): Der moderne Staat: Grundlagen der politologischen Analyse, S. 32

3. Die zwei Grundtypen moderner Herrschaft

Politische Systeme lassen sich nach Merkel durch die Art der Herrschaftslegitimation, des Herrschaftszugangs, des Herrschaftsmonopols, der Herrschaftsstruktur, des Herrschaftsanspruchs und der Herrschaftsweise unterscheiden.³³ So kommt Merkel zur Unterscheidung zwischen Demokratie (Subtypen: konsolidierte, rechtsstaatliche Demokratie und defekte Demokratie) und Autokratie (autoritäre Regime und totalitäre Regime). Die Demokratie ist in dieser Sichtweise folglich eine von mehreren Formen moderner Herrschaft deren Gegenpol die Autokratie ist.

3.1 Demokratische Systeme

„Demokratien sind im Herrschaftszugang offen, in der Herrschaftsstruktur pluralistisch, im Herrschaftsanspruch begrenzt, in der Herrschaftsausübung rechtsstaatlich, und sie gründen ihre Herrschaftslegitimität auf das Prinzip der Volkssouveränität. Das Herrschaftsmonopol liegt allein bei den demokratisch und konstitutionell legitimierten Institutionen,“³⁴ stellt Merkel fest. In der wissenschaftlichen Aufarbeitung der Systemwechselprozesse nach 1989 wurden zu Beginn sehr minimalistische Konzepte als Maßstab herangezogen, deren einziges Kriterium einer Demokratie die Regelung des Herrschaftszuganges durch allgemeine, gleiche und freie Wahlen ist. Vielen der bekanntesten Länder-Analysen (Freedom House, Bertelsmann Transformation Index) liegt bis heute ein sehr schlankes Demokratiekonzept zugrunde.

An den minimalistischen Demokratiekonzepten fällt auf, dass das Prinzip der Gewaltenteilung nicht als Kriterium genannt wird, obwohl es Voraussetzung für Rechtsstaatlichkeit und Machtbegrenzung ist. Dadurch werden möglicherweise vorhandene anti-demokratische Aspekte ausgeblendet. Wie Aurel Croissant betont, wird in der Realität oftmals die „effektive Herrschaftsgewalt demokratisch gewählter Regierungen durch interventionsbereite Militärs, Guerillas, paramilitärische Milizen oder durch Räuber-Banden massiv eingeschränkt. Und die liberal-rechtsstaatliche Komponente der Demokratie ist in einigen Fällen bestenfalls partiell wirksam.“³⁵ Dies bedeutet, dass Regierungen durch Vetoakteure handlungsunfähig gemacht werden können, oder Grundfreiheiten wie Presse- und Versammlungsfreiheit missachtet werden können, ohne dass – im Sinne der minimalistischen Definition – der demokratische Rahmen verlassen

³³ Vgl.: Merkel, W. (2010): Systemtransformation, S. 22

³⁴ Merkel, W. (2010): Systemtransformation, S. 23

³⁵ Croissant, A. (2002): Von der Transition zur defekten Demokratie, S. 16

wird. „Die analytische Schwäche (...) besteht darin, dass es die für die Demokratie lebenswichtigen Garantiedimensionen der horizontalen Gewaltenkontrolle und des Rechtsstaats konzeptionell ausklammert.“³⁶

3.1.1 Das Konzept der embedded democracy

Das von Merkel vorgestellte Konzept der embedded democracy kombiniert aus den oben genannten Gründen demokratische und rechtsstaatliche Prinzipien. Er definiert fünf demokratische Teilregime, die in „Ringe ermöglichender Bedingungen der Demokratie eingebettet und gegen externe wie interne Schocks und Destabilisierungstendenzen geschützt“³⁷ sind. Diese Ringe sind in Merkels Modell die internationale und regionale Integration, die Zivilgesellschaft und die ökonomischen Voraussetzungen. Die fünf Teilregime umfassen ihrerseits ein a) demokratisches Wahlregime, b) weitreichende politische Partizipationsrechte, c) bürgerliche Freiheitsrechte, d) horizontale Gewaltenteilung und e) die effektive Regierungsgewalt.

Das Konzept der embedded democracy wird ausgehend vom ersten Teilregime (demokratisches Wahlregime), das der minimalistischen Demokratiekonzeption gleicht, systematisch erweitert. Das zweite Teilregime vervollständigt nach Merkels Auffassung das demokratische Wahlregime, da nur durch politische Partizipationsrechte der Sinn demokratischer Wahlen erfüllt wird. „In ihrem Zusammenspiel fördern sie (Anm.: die Teilregime) ein responsives Regieren, indem die ‚harte‘ periodische Kontrolle durch Wahlen von der ‚weichen‘, aber stetigen Kontrolle durch die Öffentlichkeit zwischen den Wahlen ergänzt wird.“³⁸

Bürgerliche Freiheitsrechte begrenzen den Herrschaftsanspruch, weil sie nicht durch demokratische Mehrheitsentscheidungen abgeändert oder aufgehoben werden können. Die staatliche Herrschaft kann in Demokratien deshalb nicht in die Sphäre bürgerlicher Grundrechte hineinreichen. Die Gewaltenteilung wirkt sich auf die Herrschaftsweise aus, weil durch sie die Verfassungs- und Rechtskonformität der Regierungshandlungen kontrolliert wird. Darüber hinaus wird das fünfte Teilregime durch eine Trennung von Exekutive, Legislative und Judikative garantiert. Effektive Regierungsgewalt sieht Merkel dann gegeben, wenn andere „machtvolle Akteure (...) nicht die (letzte) Verfügungsgewalt über bestimmte Politikbereiche oder innerstaatliche Territorien besitzen.“³⁹ Durch eine funktionstüchtige Gewaltenteilung wird es unmöglich, dass Akteure

³⁶ Merkel, W. (2010): Systemtransformation, S. 30

³⁷ Merkel, W. (2010): Systemtransformation, S. 30

³⁸ Merkel, W. (2010): Systemtransformation, S. 32

³⁹ Merkel, W. (2010): Systemtransformation, S. 33

außerhalb der Regierung (ohne demokratisch-konstitutionelles Mandat) verbindliche politische Entscheidungen treffen können.

Die Mehrheitsdemokratie, die Konsensdemokratie, das präsidentielle und das parlamentarische Regierungssystem sind Realtypen die sich zum Typ der embedded democracy zählen lassen.

3.1.2 Defekte Demokratie

Das Konzept der defekten Demokratien ermöglicht die Zuordnung real existierender defekter Demokratien zum Grundtypus Demokratie und gleichzeitig die Abgrenzung gegenüber autoritären Regimes. Das zentrale Unterscheidungskriterium ergibt sich aus der Frage, ob die demokratische Logik „gestört“ (defekte Demokratie) oder „zerstört“ (autoritäres Regime) ist.⁴⁰ Merkel verwendet das Modell der embedded democracy als Referenzrahmen, um vier Typen defekter Demokratien zu konstruieren. Sie haben als gemeinsames Merkmal, dass sie eindeutig nicht den Formen autokratischer Herrschaft entsprechen, gleichzeitig aber Verletzungen in einem der demokratischen Teilregime aufweisen, sodass sie autoritäre Züge entwickeln. Aus dieser Einsicht resultierte in vielen Länderstudien die Verwendung von Adjektiven, die dem Wort Demokratie vorangestellt wurden. Bis dato hat sich eine unüberschaubare Vielzahl solcher Adjektiv-Demokratiekonzepte entwickelt. Da sie sich – so wie Merkel – aber stets am Konzept der rechtsstaatlichen Demokratie orientieren, wird hier im Sinne der Übersichtlichkeit an der Begrifflichkeit Merkels festgehalten.

Exklusive Demokratie: Hier sind in einem universellen Wahlrecht an sich enthaltene Bürger oder Gruppen (also jene, die das nötige, für alle geltende Wahlalter erreicht haben) aufgrund diskriminierender Faktoren vom Wahlrecht ausgeschlossen. Dies geht meist mit Verletzungen bürgerlicher Freiheitsrechte, beispielsweise der Meinungsfreiheit, einher. Für einen Teil der Bevölkerung erfüllt das demokratische Wahlregime aufgrund dieser Exklusion nicht seinen Zweck und die Legitimationslogik der Demokratie wird ausgehöhlt. Es handelt sich also um eine Störung in den demokratischen Teilregimes a) und b).

Enklavendemokratie: Einflussreiche Akteure wie das Militär, oder Großindustrielle schotten Politikbereiche vom Zugriff der demokratisch legitimierten Regierung ab oder versuchen relevante Entscheidungen zu manipulieren. Die effektive Regierungsgewalt (e) wird dadurch behindert.

⁴⁰ Vgl.: Merkel, W. (2010): Systemtransformation, S. 55

Delegative Demokratie: Legislative und Judikative scheitern bei der Kontrolle der Exekutive oder werden dabei beschränkt. Der Einfluss der Verfassung auf das Regierungshandeln ist gering. „Regierungen – meist von charismatischen Präsidenten geführt – umgehen das Parlament, wirken auf die Justiz ein, beschädigen das Prinzip der Legalität, höhlen die Gewaltenkontrolle aus und verschieben die austarierte Machtbalance einseitig hin zur (präsidentiellen) Exekutive.“⁴¹ Dass Merkel in diesem Zitat in der Klammer präsidentielle Demokratien hervorhebt, basiert wiederum auf der Annahme, dass der parlamentarische Demokratietypp bessere Chancen auf Konsolidierung hat.

Illiberale Demokratie: Die konstitutionellen Normen werden unzulänglich eingehalten und rechtsstaatliche Prinzipien missachtet. Die horizontale Gewaltenteilung ist zwar vorhanden, die Kontrolle – einschließlich möglicher Sanktionsmechanismen – versagt aber. Die Judikative hat eine schwache Stellung und kann in der Verfassung festgehaltene bürgerliche Grundrechte nicht gegen Eingriffe von Legislative und Exekutive absichern. Das Teilregime der bürgerlichen Freiheitsrechte, die Kennzeichen des Rechtsstaats sind, ist beschädigt.

Defekte Demokratien können ausreichend Stabilität erlangen, um über längere Zeiträume zu existieren, ebenso ist eine Entwicklung entweder in autokratische oder demokratisch konsolidierte Verhältnisse denkbar. Angesichts der dieser Arbeit zugrunde liegenden Hypothese, kann eine defekte Demokratie aber ebenso eine Umweltbedingung eines Staatszerfallsprozesses sein. Merkel entwirft für die Entstehung verschiedener Formen der defekten Demokratie zehn Hypothesen über die Ursachen einer defekten Demokratie. Im Mittelpunkt des Interesses steht dabei das Handeln der Akteure in einer konkreten politischen Situation. „Es waren meist spezifische Komplexe von Ursachenbündeln, die für bestimmte Akteure besondere Gelegenheit boten, Macht zu usurpieren, Normen zu suspendieren oder machtbeschränkende Kontrollen zu umgehen.“⁴² Diese Ursachenbündel werden den ersten Anhaltspunkt auf der Suche nach dem Wechselspiel zwischen Staatszerfall und Systemtransformation bieten.

3.2 Autokratische Systeme

Die Autokratie ist etymologisch als Selbstherrschaft zu verstehen. Nohlen beschreibt die Autokratie als Herrschaftsform, die „an keine Schranken

⁴¹ Merkel, W. (2010): Systemtransformation, S. 38

⁴² Merkel, W. (2010): Systemtransformation, S. 38

gebundene Machtausübung durch eine Einzelperson (Autokrat)⁴³ ermöglicht. Bei der Klassifizierung politischer Systeme stellt die Autokratie eine Dichotomie zum Konstitutionalismus dar, weil in der Regel nur ein Machttträger (Diktator, Versammlung, Komitee, Junta, Partei) vorhanden ist. Die Politik ist deshalb keinen Kontrollmechanismen unterworfen und die Machthaber unterdrücken konkurrierende Ideologien.

Zur Verdeutlichung sei abermals auf die schon zuvor genannten Merkel'schen Klassifikationskriterien politischer Herrschaft verwiesen:

Herrschaftslegitimation erlangt ein autokratisches System, indem unter Verweis auf Ideologien oder Mentalitäten („nationale Sicherheit“) Gehorsam und Gefolgschaft erreicht (oder erzwungen) wird. Der Herrschaftszugang ist beschränkt. Für das aktive und passive Wahlrecht wirken beispielsweise ethnische, religiöse oder geschlechtsspezifischen Exklusionsgründe. Das Herrschaftsmonopol kann ohne substanzielle Kontrolle durch demokratische legitimierte Institutionen durchgesetzt werden. Die Herrschaftsstruktur ist in Autokratien durch die Machtkonzentration bei der Exekutive gekennzeichnet. Verfassungs- und Verwaltungsgerichte haben keine Möglichkeit, die Einhaltung konstitutioneller Normen zu kontrollieren, oder werden zu einer politisch motivierten Rechtssprechung gezwungen. Gleichzeitig hat das Parlament meist sehr wenig Einfluss auf die Gesetzgebung. Der Herrschaftsanspruch reicht unter Aufhebung bürgerlicher Grundrechte weit in die individuelle Privatsphäre hinein. Je stärker dies der Fall ist, desto mehr nähert sich die Autokratie ihrem Subtyp des totalitären Regimes an. Die autokratische Herrschaftsweise ist gekennzeichnet durch die Anwendung und Schaffung von Rechtsnormen, die außerhalb rechtsstaatlicher Prinzipien liegen. Die Regierenden setzen ihren Machtanspruch gegenüber der Bevölkerung mit Willkür und Repression durch. Innerhalb der autokratischen Systeme kann – anhand der Intensität vorhandener Abweichungen von demokratischen Idealen – zwischen autoritären und totalitären Regimes unterschieden werden.

3.2.1 Autoritäre Regime

Autoritäre Regime grenzen sich nach Juan Linz sowohl von der Demokratie, als auch von totalitären Systemen ab. Um zu Unterscheidungskriterien zu kommen, bezieht sich Linz auf die Dimensionen „Art der Machtausbildung, Organisationsformen, Glaubens- und Wertesysteme, die Verbindung von staatlicher Macht und gesellschaftlicher Sphäre sowie die Rollenzuweisung der

⁴³ Nohlen, D. (2002): Lexikon der Politikwissenschaft, „Autokratie“, S. 53

Bevölkerung im politischen Prozess.“⁴⁴ Er räumt ein, dass diese Einteilung nicht der Analyse von Politikergebnissen oder –Zielen dient, sondern der Klassifikation, also der möglichst exakten Beschreibung und Abgrenzung gegenüber anderen Herrschaftsformen. Autoritäre Regime charakterisieren sich diesen Überlegungen zufolge durch 1. begrenzten Pluralismus, 2. das Fehlen einer umfassend formulierten Ideologie und 3. das Fehlen extensiver und intensiver Mobilisierung. Der begrenzte Pluralismus ist nach Linz das zentrale Abgrenzungsmerkmal gegenüber demokratischen (unbegrenzter Pluralismus) und totalitären (Monismus) Regimes, denn „Handlungsspielräume der politischen und gesellschaftlichen Akteure hängen weitgehend von der autoritären Staatsführung ab.“⁴⁵ Politische Partizipation variiert im autoritären Regime zwischen politischer Apathie, semipluralistisch-elitären Beteiligungsformen und organisierter Mobilisierung. Das Fehlen einer klaren Ideologie führt zur Depolitisierung der Bevölkerung und somit zum Verlust der Mobilisierungsfähigkeit. Um die schwache Bindung zwischen Staat und Staatsvolk zu kompensieren, übernehmen autoritäre Regime oftmals den Wertekanon von Patriotismus, Nationalismus oder Modernisierung, an denen sich die politische Zielformulierung orientiert.

3.2.2 Totalitäre Regime

Im totalitären Regime wird der begrenzte Pluralismus durch Monismus ersetzt. Die Exekutive trachtet danach, alle sozialen Verhältnisse in ihrem Sinne zu prägen, meist mit dem Argument einer bestimmten Ideologie. Das Regime erhebt uneingeschränkten Führungs- und Entscheidungsanspruch über die „politische Existenz, die Alltagswelt und das Bewusstsein jedes Einzelnen.“⁴⁶ Damit wird der Unterschied zur autoritären Herrschaft deutlich: Autoritäre Regime beschneiden persönliche Freiheit, totalitäre Regime verhindern sie.

Dies wird möglich, weil nicht der Staat mit seinen Institutionen Träger der Macht ist. Vielmehr dienen lediglich gewisse staatliche Elemente (Militär, Polizei, Bürokratie) der Führung als Instrumentarium, um die Gesellschaft zu durchdringen und zu kontrollieren. Es gibt eine einzige, das ganze System umfassende Ideologie, die einen idealen Endzustand definiert. Während das Handeln autoritärer Regime dem reinen Selbsterhaltungszweck dient und den Fortbestand des Status quo sichern soll, forciert ein totalitäres Regime gezielt die

⁴⁴ Linz, J. (2002): Autoritäre Regime. In: Nohlen, D.: Lexikon der Politikwiss., S. 55

⁴⁵ Linz, J. (2002): Autoritäre Regime. In: Nohlen, D.: Lexikon der Politikwiss., S. 56

⁴⁶ Merkel, W. (2010): Systemtransformation, S. 48

Verwirklichung des ideologisch determinierten Ziels. Ein weiteres typisches Merkmal totalitärer Herrschaft ist deshalb die andauernde organisierte Massenmobilisierung bei gleichzeitiger Ausgrenzung (Vertreibung, Vernichtung, Unterdrückung) kritischer oder der Ideologie nicht entsprechender Gruppen und Individuen.

4. Systemstabilität

Wie dieser Überblick verschiedener Herrschaftsordnungen zeigt, bewegen sich politische Systeme in ihrer realen Erscheinungsform immer zwischen den polaren Typen der embedded democracy einerseits und der totalitären Diktatur andererseits. Da es sich dabei um perfekt konfigurierte Idealtypen handelt, wirkt es mitunter so, als seien sie in ihrer Herrschaftslogik unabänderbar und in sich stabil. Deshalb bietet die reine Klassifikation keinerlei Erklärung, warum politische Systeme in einem Transformationsprozess ihren Typus wechseln können, oder Staaten mit Zerfallsprozessen konfrontiert sind. Im folgenden Abschnitt werden deshalb erste Erklärungsansätze für politische Stabilität und Instabilität diskutiert.

4.1 Stabilität als Fließgleichgewicht

Ein System definiert Eberhard Sandschneider „als eine Gesamtheit aus (a priori festgesetzten) Strukturen und Regeln, die Akteure (im Sinne von Organisationen, Individuen und Gruppen) innerhalb des Systems in eine geordnete Beziehung zueinander setzen.“⁴⁷ Soll ein solches Konstrukt Stabilität erlangen, muss „die innere Konstruktion der vielfältigen Wechselbeziehungen zwischen Strukturen und Akteuren so angelegt sein, dass letztere die Aufgaben lösen können, die dem System aus der ‚Umwelt‘ (...) gestellt werden.“⁴⁸ Autopoietische Systeme werden wegen des Ziels des Identitätserhalts als „geschlossen,“ das heißt von ihrer Umwelt autonom, betrachtet. Gleichzeitig beobachten sie ständig sich selbst und ihre Umwelt, um Reize zu ermitteln und entsprechend zu reagieren. Durch die Rückkopplung mit der Umwelt erhalten sie Informationen, die für die interne Organisation und Erneuerung wesentlich sind. Es kann allerdings nur jenes Subsystem einen konkreten Reiz wahrnehmen, das sich für dessen Verarbeitung gebildet (ausdifferenziert) hat. In vollständig ausdifferenzierten Systemen gibt es folglich für jede Form von Reiz ein zuständiges Subsystem. Die daraus

⁴⁷ Sandschneider, E. (1995): Stabilität und Transformation, S. 116

⁴⁸ Merkel, W. (2010): Systemtransformation, S. 55

resultierende Kapazität Probleme zu lösen ist Voraussetzung für die Systemstabilität.

Sandschneider betont, dass politische und soziale Systeme nicht mit linearen und statischen Stabilitäts- und Gleichgewichtsmodellen erfasst werden können, zumal sie offen (das heißt von ihrer Umwelt nicht isoliert) sind. Stabilität erlangt das politische System nach Sandschneider dann, wenn es sich in einem Fließgleichgewicht befindet. Ein solches Gleichgewicht ist „durch fortgesetzte und kontrollierte Fluktuation seiner Variablen in dem Sinne gekennzeichnet (...), dass keine der involvierten Systemkomponenten (Akteure) eine Bereitschaft bzw. Motivation zur Veränderung der bestehenden, bzw. nach einer Störung der neu erreichten strukturellen und funktionalen Arrangements anstrebt.“⁴⁹ Mit anderen Worten, bedeutet Systemstabilität für Sandschneider, dass sich die Zustimmung der Akteure zu dem System in dem sie sich befinden, stetig und ständig reproduziert und erneuert.

Eine Voraussetzung für das Fließgleichgewicht im Sinne Sandschneiders dürfte demnach die von David Easton⁵⁰ herausgearbeitete spezifische und diffuse Unterstützung sein. Spezifische Unterstützung erfährt ein System demnach, wenn es politischen Output erzeugt, der das materielle Bedürfnis und das Sicherheitsbedürfnis der Bürger ausreichend befriedigt. Diffuse Unterstützung erlangt das System durch Legitimität und Akzeptanz der politischen Ordnung. Merkel unterstreicht, dass beide Formen der Unterstützung für eine gewisse Zeitspanne ein mögliches Absinken der jeweils anderen ausgleichen können. „So kann eine verminderte Leistungsperformanz des Systems (...) durch die grundsätzliche Akzeptanz seiner Normen, Strukturen und Verfahren seitens der Bürger ausgeglichen werden.“⁵¹ Produziert das politische System hinsichtlich der Lösung sozialer und gesellschaftlicher Probleme langfristig unzureichende Outputs (beispielsweise weil wesentliche Inputs strukturell „übersehen“ werden oder es sich gegenüber diesen verschließt), stört dies die Reproduktion von Zustimmung. „Stabilität bezeichnet insofern keinen statischen Zustand, sondern einen Prozess, in dem ein System im Sinne seiner Existenz- und Funktionserhaltung kontrolliert werden kann.“⁵²

Instabilität ist aus diesem Blickwinkel die Folge einer Störung des Fließgleichgewichtes, verursacht durch das gleichzeitige oder zusammenhängende Absinken der spezifischen und der diffusen

⁴⁹ Sandschneider, E. (1995): Stabilität und Transformation, S. 117

⁵⁰ Vgl.: Easton, D. (1975): A Re-Assessment of the Concept of Political Support, S. 436;

⁵¹ Merkel, W. (2010): Systemtransformation, S. 57

⁵² Sandschneider, E. (1995): Stabilität und Transformation, S. 118

Legitimationsquelle. Das hat zur Folge, dass an die Stelle der Reproduktion von Zustimmung die Bereitschaft zur Veränderung rückt. Aus diesen Gründen ist die Stabilität politischer Systeme durch ihre eigene Problemlösungskapazität determiniert. Unter Rückgriff auf Gabriel Almond nennt Sandschneider sechs Teilkapazitäten⁵³, die jedes System erbringen muss, um Stabilität zu erlangen:

- Kapazität der politischen und sozialen Integration
- Kapazität Ressourcen zu mobilisieren
- Kapazität, sich als integrierter Nationalstaat an das internationale Gefüge anzupassen
- Kapazität die Bevölkerung an politischen Entscheidungen teilhaben zu lassen und politische Eliten zu rekrutieren
- Kapazität das Sozialprodukt gerecht zu verteilen
- Kapazität, ständig wachsende Informationsmengen zu verarbeiten und entsprechend zu reagieren

Sandschneiders Resümee: „Informationserzeugung, Informationsverarbeitung und auf dieser Grundlage erfolgende Steuerungskapazitäten sind also stabilisierungsnotwendige Fähigkeiten eines jeden Systems.“ Auf Basis der skizzierten Zusammenhänge analysiert Merkel demokratische und autokratische Systeme hinsichtlich ihrer endogenen Stabilität/Instabilität.

4.2 Die Stabilität der zwei Grundtypen politischer Systeme

Merkel ist zweifellos der Auffassung, dass demokratische Systeme bei der Herstellung von Stabilität enorme Vorteile haben. Durch die Institution der freien und universellen Wahlen verfügen sie über einen (periodischen) Feedback-Mechanismus, der Regierungen zwingt, effiziente Lösungsansätze zu entwickeln. Anderenfalls droht der Machtverlust in Form einer gegen die politische Konkurrenz verlorenen Wahl. Darüber hinaus ist der Herrschaftsanspruch konstitutionell beschränkt und andere gesellschaftliche Teilsysteme wie das System des Rechts, der Wissenschaft oder Wirtschaft können ohne politische Interventionen ihren eigenen Anpassungsprozess durchlaufen. Die unabhängig von der jeweiligen Regierung oder Machtinteressen institutionell verbürgten Beteiligungschancen seitens der Beherrschten schaffen und fördern eine grundsätzliche Zustimmung zur demokratischen Herrschaftsordnung auch dann, wenn einzelne Politikentscheidungen und -ergebnisse Unzufriedenheit verursachen. In Übereinstimmung mit Juan Linz meint Merkel deshalb, dass „die Demokratie die einzige Herrschaftsordnung ist, die ihre grundsätzliche Form

⁵³ Sandschneider, E. (1995): Stabilität und Transformation, S. 121

auch dann nicht ändern muss, wenn sich in der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Sphäre bedeutende Veränderungen vollziehen.“⁵⁴

Autokratischen Systemen fehlt der Feedback-Mechanismus freier Wahlen. Dadurch laufen sie Gefahr, über längere Zeitperioden inadäquate Lösungsansätze zu entwickeln und bei der Bevölkerung spezifische Unterstützung zu verlieren. Zudem müssen autokratische Machthaber jenseits von Wahlen ihre Legitimität durch andere Rechtfertigungsentwürfe, etwa durch ideologische Legitimationsquellen, stützen. Beispielsweise diente in den kommunistischen Staaten lange Zeit und durchaus erfolgreich der Zukunftsentwurf einer klassenlosen und freien Gesellschaft als Legitimationsgrundlage. Kurz- und mittelfristig gelang es, in der Gesellschaft die Bereitschaft zu erzeugen, in der Gegenwart „zurückzustecken,“ um das ideologisch entworfene gesellschaftliche Ideal zu erreichen. Offensichtliche Entwicklungsdefizite und Repressionen gegenüber individuellen Abweichungen vom kollektiven gesellschaftlichen Entwicklungspfad höhlten die normative Legitimationsebene (den diffusen Support) aus.

Auch Rechtsdiktaturen, die aufgrund ihrer marktwirtschaftlichen Ausrichtung eher zu sozioökonomischer Modernisierung in der Lage sind, haben das Problem ihre Legitimität jenseits bürgerlicher Partizipationsmöglichkeiten erlangen zu müssen. Oftmals geschieht dies durch die Ankündigung, für Wachstum und Wohlstand zu sorgen. Gelingt dies nicht, schwindet die Legitimationsquelle. Gelingt die ökonomische Modernisierung, wachsen Arbeiterschaft und Mittelschicht an und fordern Partizipationsrechte. „Die schon in der Demokratie häufig nicht unproblematische Wahrnehmung vieler Bürger des ‚wir da unten‘ und ‚die da oben‘ wird in autokratischen Systemen zum unüberbrückbaren Graben zwischen Herrschenden und Beherrschten.“⁵⁵

Dieser Eindruck erhärtet sich in Anbetracht der Tatsache, dass autokratische Systeme der Modernisierung der Gesellschaft entgegenstehen. Die dominante Stellung des politischen Systems in einer Autokratie steht der funktionalen Differenzierung der modernen Gesellschaft entgegen. Jedes Teilsystem verfügt über spezifische Unterscheidungscode (Effizient/Ineffizient im Wirtschaftssystem, Recht/Unrecht im Rechtssystem, usw.), um seine Umwelt beobachten, Reize selektieren und sich anpassen zu können. Die Dominanz des politischen Systems bewirkt, dass die Teilsysteme nicht mehr anhand ihrer

⁵⁴ Merkel, W. (2010): Systemtransformation, S. 59

⁵⁵ Merkel, W. (2010): Systemtransformation, S. 60

eigenen Codes Reize selektieren, sondern beispielsweise anhand des Kriteriums „ideologiekonform/nicht ideologiekonform.“ Das Ersetzen der Codes in den anderen Teilsystemen führt zu Funktionskrisen. Betrifft dies das Wirtschaftssystem versagt es in der Versorgung der Bürger mit materiellen Gütern. Die klaffende Legitimitätslücke und potentielle Destabilisierung des Systems kann in dieser Situation nur noch durch repressive und kontrollierende Politik kompensiert werden, was mit höherer Ablehnung der politischen Ordnung bezahlt wird.

Die vorliegende Arbeit hat in vielen Bereichen Überschneidungen oder zumindest Berührungspunkte mit Fragen moderner Gesellschaft, unterschiedlichen Regimetypen, Stabilitätsfaktoren und historischen Prozessen wie jenem der Entwicklung des Staates. Mit diesem Kapitel ist der theoretische Rahmen für die Untersuchung grob abgesteckt und er soll dort wo es nötig ist, ergänzt und vertieft werden.

II. Systemtransformation

1. Stand der Forschung

Zur Klärung eines Systemwechsels findet sich in der Literatur keine einzelne gängige Theorie, sondern vielmehr ein Bündel verschiedener system- oder akteursbezogener Ansätze, die ursprünglich aus anderen sozialwissenschaftlichen Forschungsfeldern oder Disziplinen kommen. Eine Transformation ist dann vollzogen, so die aktuelle Darstellung der Transformationsforschung, wenn die Institutionen einer repräsentativen Demokratie errichtet sind und das politische System in freien Wahlen und pluralistischem Parteienwettbewerb funktioniert. Die umfangreichste Sammlung von auf Transformationen angewendeten Begriffen und Theorien, findet sich im deutschsprachigen Raum bei Wolfgang Merkel. Sein erst vor kurzem in zweiter Auflage erschienenes Buch „Systemtransformation“ (und die diesem vorangegangenen Publikationen seit den 1990ern) hat großen Einfluss auf das gesamte Forschungsfeld und kaum eine Publikation der letzten Jahre greift nicht auf Merckels Definitionen zurück. Auch der Aufbau in diesem Kapitel folgt weit gehend Merckels Gliederung, denn zum einen bringt er die facettenreichen Zusammenhänge übersichtlich auf den Punkt, zum anderen ist gerade die Transformationsforschung ein „Konzeptionell noch wenig geordnetes Gelände“.⁵⁶ Das Rad nicht neu zu erfinden, sondern vorhandenes auszubauen, kann also nur im Sinne des Forschungszweiges sein. Trotz dieser bewussten Bezugnahme soll hier einem Aspekt, der bei Merkel etwas zu kurz kommt, Platz gegeben werden: Der Kritik am „Transition-Paradigm“⁵⁷ und gewissen konzeptionellen Schwächen an den bisherigen Erkenntnissen der Transformationsforschung.

Generell wird Systemwandel nicht als punktuelles Ereignis, sondern als Prozess betrachtet. Auf der Suche nach einem analytischen Rahmen für das Phänomen der Transformation, kam es rasch zu Phasenmodellen und Typenbildungen: Die erste Phase ist von einer inneren Liberalisierung gekennzeichnet, die interne oder externe Ursachen haben kann. Danach folgt die eigentliche Transition, die Demokratisierung durch Etablierung rechtsstaatlich-demokratischer Strukturen, Verhaltensmuster und Institutionen. Als dritte und finale Phase folgt die Konsolidierung des neuen Systems. Um dem Anspruch der Arbeit zu entsprechen, muss dieses Kapitel besonderes Augenmerk auf die (demokratische) Konsolidierung nach, beziehungsweise am Ende eines Systemwechsels legen.

⁵⁶ Nohlen, D. (2002): Lexikon der Politikwissenschaft, Begriff „Systemwechsel“, S. 953

⁵⁷ Dazu insbesondere Carothers, Th. (2002): The End of the Transition Paradigm

Denn das implizite Verständnis vom „starken Staat,“ dass den im vorangegangenen Kapitel gezeigten Theorien zum Staatszerfall zu Grunde liegt, ist das eines demokratisch konsolidierten Systems: „When an effective state (according to European standards) has never come into existence (...) there really is nothing to fail“⁵⁸. Die Beschäftigung mit der dritten Transformationsphase, der Konsolidierung kann deshalb bei der Beantwortung der Frage helfen, ob und wie Staatszerfall mit der Transformation zusammenhängt und wieso Staatszerfallsphänomene vermehrt in Transformationsländern zu beobachten sind.

Die bisherige Bildung verschiedener Transformationstypen erfolgt vor allem durch die Analyse von Akteurskonstellationen in den ersten beiden der eben genannten Phasen. So betont etwa Samuel Huntington das Kräfteverhältnis zwischen Eliten des alten Regimes und oppositionellen Akteuren. Dieses Kriterium wurde als entscheidend identifiziert, ob und wie ein Transformationsprozess abläuft. Dieser kann von oben, durch die alten Eliten gesteuert sein, es kommt zu einem Kompromiss oder Pakt zwischen alten und neuen Eliten, oder die alte politischen Herrschaft wird durch neue, demokratische Machttträger und -Strukturen völlig ersetzt. Der zunehmende Fokus auf die Akteurebene trug nicht zuletzt der Tatsache Rechnung, dass in kaum einem der „Dritten Welle-Staaten“ die aus der Theorie abgeleiteten sozioökonomischen Vorbedingungen einer Transformation empirisch nachweisbar waren, als diese in Gang kam.⁵⁹ Dennoch stellen ökonomische Krisen einen wichtigen strukturellen Faktor in der Transformationsforschung dar, da sie Systemwechsel sowohl in Richtung Demokratie, als auch diesem entgegen gesetzte Entwicklungen zu begünstigen scheinen. Ebenfalls im Zentrum des Interesses stehen die sich herausbildenden demokratischen Institutionen, die bestimmen, ob das entstehende demokratische System zu Präsidentialismus oder Parlamentarismus tendiert. Der institutionellen Ausrichtung der Demokratie wurde vor allem in der dritten Phase des Transformationsprozesses, der Konsolidierung, große Bedeutung zugemessen, da diese Entscheidungen in der Praxis oft die Kräftekonstellation auf der Akteurebene, also den Transformationstypus, widerspiegeln.

Wissenschaftliche Analysen die während oder kurz nach der erwähnten „Transformations-Ära“ publiziert wurden, sind von einem deutlich erkennbaren Enthusiasmus geprägt. Vielfach wurden die beobachtbaren Entwicklungen

⁵⁸ Malek, M. (2006): State Failure in the South Caucasus, S.443

⁵⁹ Vgl.: Nohlen, D. (2002): Lexikon der Politikwissenschaft, „Systemwechsel“, S. 953

schlicht als erfolgreicher Durchbruch der Demokratie in vormals eindeutig nicht demokratischen Staaten gewertet. Bald stellte sich jedoch heraus, dass der Systemwandel in etlichen Fällen in der Phase der Konsolidierung ins Stocken gerät.

Auf der Suche nach Ursachen für diese Entwicklungen lassen sich zwei Ansätze unterscheiden:⁶⁰ Erstens das Konzept der „defekten Demokratien,“ das beispielsweise von Wolfgang Merkel⁶¹ vertreten wird. Ausgangspunkt für diesen Begriff waren vor allem die Studien über in Transformation befindliche, postkommunistische Länder des ehemaligen Ostblocks. Sie konnten nach Ansicht vieler Autoren mit Begriffen wie totalitär, autoritär oder demokratisch nicht hinreichend präzise beschrieben werden, da sie oftmals demokratische Strukturen und Institutionen ausgebildet hatten, den normativen Maßstäben einer rechtsstaatlich-liberalen Demokratie aber deutlich hinterher hinkten.

Der zweite Ansatz verzichtet auf die begriffliche Unterscheidung durch Adjektive und zieht im Wesentlichen die von Robert Dahl in den 1970er Jahren identifizierten Minimalkriterien⁶² für eine Demokratie (im Wesentlichen rechtsstaatlich zustande gekommene Wahlergebnisse in regelmäßigen Abständen) als Trennlinie zwischen demokratisch und nicht-demokratisch. Hier werden Staaten die demokratische Defizite in verschiedenen Bereichen aufweisen, zwar als Demokratie bezeichnet, gleichzeitig aber betont, dass meist ein deutlicher Vorsprung der politisch-institutionellen gegenüber der sozioökonomischen Entwicklung feststellbar ist und sich eine demokratische politische Kultur nur langsam entwickelt. Die fehlende oder stockende Konsolidierung der jungen Demokratie wird in diesem Ansatz auf die vorhandenen demokratie-feindlichen (und meist historisch begründbaren) Rahmenbedingungen zurückgeführt. Im nächsten Abschnitt werden die wichtigsten Ansätze, Konzepte und Aussagen für die Analyse von Systemtransformationen dargestellt.

2. Klärung relevanter Begriffe

Bei der Klassifizierung von Staaten, Systemen, Herrschaftsformen kann auf die Typologie der traditionsreichen und recht exakt geordneten Staats-, System- und Gesellschaftstheorien zurückgegriffen werden. Es gilt dabei, Klarheit darüber zu schaffen, was transformiert und daher untersucht wird. Eine präzise Eingrenzung

⁶⁰ Nohlen, D. (2002): Lexikon der Politikwissenschaft

⁶¹ Vgl.: Merkel, W. (2010), S.37 ff. Merkel unterscheidet anhand der Kriterien Partizipation, Machtkontrolle und Entscheidungskontrolle, vier Typen defekter Demokratien.

⁶² Siehe Dahl, R. (1973): Polyarchy. Participation and Opposition. S. 66 f.

des Analysegegenstandes ist wichtig, um abschätzen zu können, welche Bereiche eines Gesellschaftssystems einem Wechsel oder Wandel unterzogen sind. „Handelt es sich dabei nur um die Regierung, das Regierungssystem, ein politisches Regime, den Staat oder gar das ganze soziopolitische System,“⁶³ fragt Merkel in diesem Zusammenhang. Begrifflicher Konsens herrscht dabei vor allem, wenn es um die Präzisierung des Analysegegenstandes geht.

Weniger Konsens herrscht bei Begriffen, die von der Transformationsforschung eingeführt oder adaptiert wurden. Zwar lassen sich gewisse Unterschiede und Gemeinsamkeiten herauslesen, doch finden sich zahlreiche Begriffe, die oft, aber nicht immer den selben Vorgang bezeichnen. Transition, Transformation, Regimewechsel, Systemwechsel sind Beispiele, die per se noch keine Richtung des Wechsels vorgeben, wohingegen ebenso angewandte Begriffe wie Demokratisierung eindeutig anzeigen, wohin „die Reise“ geht. Auch thematisiert wird, dass ein Systemwechsel nicht per se mit Demokratisierung gleichzusetzen ist. Dennoch beschränkt sich die Forschung vorwiegend auf demokratisierende Wandel- oder Wechselprozesse. Es besteht also eine Kluft zwischen dem Begriffsinstrumentarium einerseits und den konkreten Phänomenen, die damit untersucht werden, andererseits. Aus diesen Gründen, werden im Folgenden die im deutschen Wissenschaftsraum⁶⁴ gebräuchlichsten Begriffe definiert.

2.1 Definitionen des Analysegegenstandes

Das System, beziehungsweise der Systembegriff hat in der Politikwissenschaft und nicht zuletzt in der Transformationsforschung einen zentralen Stellenwert. Wie bereits angedeutet, ist zu unterscheiden, auf welcher Ebene die Analyse von Wechsel- oder Wandelprozessen ansetzt. Merkel unterscheidet zwischen vier Ebenen. Die oberste Ebene, die entsprechend mit dem höchsten Abstraktionsniveau untersucht werden muss, ist das System, gefolgt von der Ebene des Staates, der des Regimes und schließlich der Ebene der Regierung. Diese Unterscheidung ergibt sich aus der Tatsache, dass in der Analyse der obersten Ebene zwangsläufig die drei anderen ebenfalls erfasst werden, umgekehrt ist das jedoch nicht der Fall.

In der Transformationsliteratur wird der Systembegriff oftmals semantisch mit dem „politischen System“ gleichgesetzt. Dies scheint zunächst verwunderlich,

⁶³ Merkel, W. (2010): Systemtransformation, S. 62

⁶⁴ Auch in spanisch- und englischsprachiger Literatur gibt es zahlreiche ähnliche Wort-schöpfungen, um Transformationsprozesse begrifflich zu fassen. Eine Auseinandersetzung mit diesen würde allerdings inhaltlich keinen zusätzlichen Erkenntnisgewinn bringen.

handelt es sich beim politischen System in der klassischen Systemtheorie doch nur um eines von mehreren Subsystemen.

Wieso das politische System in der Transformationsforschung deshalb besonderen Stellenwert hat, liegt an seiner besonderen Befugnis und Funktion, den Handlungsspielraum der anderen Systeme zu reglementieren. So beeinflusst es die Möglichkeiten der Anpassung aller anderen Systeme. In der Logik der modernen Staatenwelt, hat ein System einen fix zugewiesenen geographischen Platz in Form des Staatsterritoriums, auf dem das politische System seine Funktionen erfüllen soll. Da sich die Transformationsforschung in der empirischen Analyse stets auf den Wandel in Nationalstaaten bezieht, ist es eine zulässige Vereinfachung, mit dem Begriff System das politische Subsystem zu meinen. Denn in komplexen Systemen gibt es eine so starke Koppelung und Wechselwirkung, „dass sich bereits kleinste Schwankungen in den Anfangsbedingungen gravierend auf den Endzustand des betreffenden Systems auswirken können.“⁶⁵ Der Systembegriff ist also keineswegs eindeutig, im Kontext von Transformationsanalysen birgt er aber „besonderes heuristisches Potential, weil er am engsten mit der Legitimitäts- und Stabilitätsfrage politischer Ordnungen verknüpft ist.“⁶⁶

Der Staat beziehungsweise das klassische Staatskonzept, ist durch die drei Elemente Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt definiert. Sollen allerdings Dynamiken innerhalb dieser starren Definition erfasst werden, muss der Fokus auf die Funktionen des Staates einschließlich deren Erfüllung/Nichterfüllung gerichtet werden. Die Bewältigung der staatlichen Aufgaben wird laut Sandschneider immer durch ein Zusammenspiel der Komplementärsysteme Politik, Wirtschaft und Gesellschaft ermöglicht. „Das Staatskonzept bildet also den formalen Betrachtungsrahmen zur Analyse des integrierten Zusammenwirkens von Komplementärsystemen, als deren institutioneller Kern Regierungen angesehen werden.“⁶⁷ Merkel ergänzt diese Sichtweise durch den Aspekt des Gewaltmonopols: „Der Staat ist eine dauerhafte Herrschaftsstruktur, die in ihrem Kern die legitimen oder illegitimen Zwangsmittel einschließt, die notwendig sind, um eine Gesellschaft zu regieren und die dafür notwendigen Ressourcen (Steuern, Zustimmung, Unterstützung) aus dieser zu ziehen.“⁶⁸

⁶⁵ Sandschneider, E. (1995): Stabilität und Transformation, S. 104

⁶⁶ Merkel, W. (2010): Systemtransformation, S. 65

⁶⁷ Sandschneider, E. (1995): Stabilität und Transformation, S. 109

⁶⁸ Merkel, W. (2010): Systemtransformation, S.64

Die drei eng mit dem Staat in Verbindung stehenden Komplementärsysteme Politik, Wirtschaft und Gesellschaft spielen durch ihre Beziehungen zueinander für Transformationsvorgänge eine große Rolle. Die Frage „welche Veränderungen müssen innerhalb dieser Konfiguration auftreten, damit Transformationsbedarf entsteht“⁶⁹, ist dabei von zentraler Bedeutung. Der Staat wird also nicht als „transformationsfähig“ wahrgenommen, sondern als fixes Set von Funktionen, das – je nach Regimetypus – unterschiedlich instrumentalisiert und legitimiert wird.

Regime definieren „die Zugänge zur politischen Herrschaft ebenso wie die Machtbeziehungen zwischen den Herrschaftseliten und das Verhältnis der Herrschaftsträger zu den Herrschaftsunterworfenen.“⁷⁰ Die Machtbeziehungen der Eliten des Regimes untereinander und der Eliten zur Bevölkerung müssen akzeptiert und praktiziert werden und das Verhalten der Machttträger muss Normen unterworfen sein. Das Regime einer Demokratie fußt daher auf Prinzipien wie freien regelmäßigen Wahlen, während das Regime einer Diktatur auf anderen Grundsätzen, die zwar akzeptiert und praktiziert werden können, aber nicht demokratisch zustande gekommen sind, basiert.

Regierung nennt Sandschneider „die Summe der Institutionen und Personen (...) denen das Monopol politischer Normensetzung obliegt.“⁷¹ Daher bildet die Regierung den „institutionellen und personellen Kern des Komplementärsystems Politik“⁷² Aufgrund dieser Kompetenz, hat das politische System besonderen Stellenwert für die Komplementärsysteme Wirtschaft, Recht und Gesellschaft.

2.2 Definitionen von Transformationsbegriffen

Systemtransformation ist der sehr allgemein gehaltene Oberbegriff für sämtliche Prozesse, die irgendeine Form des Wandels oder Wechsels bewirken. In anderen wissenschaftlichen Disziplinen ist der Begriff ebenfalls zu finden und teils wesentlich exakter definiert (z.B. in der Volkswirtschaftslehre).⁷³ Er bezeichnet dem Wortsinn entsprechend aber stets die beobachtbare „Wandlung“ einer Sache von Zustand A zu Zustand B. Im politikwissenschaftlichen Kontext

⁶⁹ Sandschneider, E. (1995): Stabilität und Transformation, S. 110

⁷⁰ Merkel, W. (2010): Systemtransformation, S. 63

⁷¹ Sandschneider, E. (1995): Stabilität und Transformation, S. 109

⁷² ebd.

⁷³ Transformation ist in der Volkswirtschaftslehre die Beschreibung der spezifischen Probleme beim Übergang von kommunistischer Planwirtschaft zur kapitalistischen Marktwirtschaft. Vgl. dazu: Sandschneider 1995, S. 34 f

umfasst der Begriff „alle Formen, Zeitstrukturen und Aspekte“⁷⁴ der Veränderung eines Systems und seiner Subsysteme.

Aus systemtheoretischer Sicht wird die Gesellschaft (im Kontext dieser Arbeit die Gesellschaft eines Staates) als System begriffen, das in Subsysteme ausdifferenziert ist. Das Gesellschaftssystem gliedert sich in das politische System (mit dem Staat als geographischer Rahmen, Organisationsstruktur und Träger des Gewaltmonopols), das Wirtschaftssystem, das Rechtssystem und weitere Subsysteme. Jedes System muss stetig eine Art Wandlungsprozess aufrechterhalten, um sich stetig an verändernde Umweltbedingungen anzupassen. Je nach Ausgangszustand am Beginn einer Transformation, das heißt dem Grad der Abweichung vom Zustand optimaler Angepasstheit, sind von der Transformation nur beispielsweise das politische Subsystem, oder darüber hinaus auch das wirtschaftliche, rechtliche und weitere Subsysteme betroffen.

Die zu Beginn erwähnten Unterschiede in den Ausgangslagen der bislang wahrgenommenen Transformationen, zeigen sich auf sozialer, wirtschaftlicher und politischer Ebene, der Systemwechsel betraf je nach Land/Region und Vorgeschichte unterschiedlich viele Dimensionen: In Südeuropa wurde vor allem die politisch-institutionelle Ebene einem Wandel unterzogen und dadurch die Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit wieder hergestellt. Durch die anschließende, rasche Integration in die Europäische Gemeinschaft, kam es zu den erhofften wirtschaftlichen Fortschritten und zu einer Stabilisierung der Demokratie.

Die südamerikanischen Systemwechsel waren zwar auf der politisch-institutionellen Ebene den südeuropäischen sehr ähnlich, doch musste zeitgleich eine ökonomische Neuausrichtung, eine neue wirtschaftliche Entwicklungsstrategie geschaffen werden. Ab den 1930ern war die Strategie verfolgt worden, die Abhängigkeit von Importen durch eigene Industrialisierung schwinden zu lassen. Dies führte zwar zunächst zu einer partiellen Modernisierung, förderte durch die verstaatlichte Industrie aber gleichzeitig in hohem Maße ein vormodernes Verhältnis des Staates zur Gesellschaft mit Elementen von Paternalismus und Klientelismus.

In Osteuropa betraf der Systemwechsel alle Ebenen von Staat und Gesellschaft. Neben dem politischen System musste auch das durch spezifische Produktions- und Eigentumsverhältnisse geprägte Wirtschafts- und Gesellschaftssystem transformiert werden, um die Zielvorstellung der Demokratie zu erreichen. Für die Probleme, die sich aus dem gleichzeitigen Wandel aller Ebenen ergab, hat sich

⁷⁴ Merkel, W. (2010): Systemtransformation, S. 65

in der Literatur der Begriff „Dilemma der Gleichzeitigkeit“⁷⁵ durchgesetzt, der oftmals Anhaltspunkt für die Analyse spezifischer osteuropäischer Entwicklungsprobleme ist.

Aus systemtheoretischer Sicht scheint es sinnvoll den gleichzeitigen Wechsel oder Wandel in mehreren Subsystemen einer Gesellschaft als Systemtransformation zu bezeichnen, während Prozesse, die primär nur ein Subsystem betreffen, mit Begriffen erfasst werden sollten, die geringere Reichweite haben und präziser sind. Die Verwendung des Begriffs der Systemtransformation für die Veränderungen in den ehemals kommunistischen Autokratien Mittel- und Osteuropas scheint deshalb plausibel, weil unter ihm alle Dimensionen des Wechsels erfasst werden können.

Transition wird, wie bereits aufgezeigt, häufig als Synonym für Demokratisierungsprozesse verwendet. Maßgeblich geprägt haben den Begriff O'Donnell, Schmitter und Whitehead die Transition als das „interval between one political Regime and another“⁷⁶ beschreiben. Allerdings legen sie sich nicht fest, dass das Ergebnis der Transition die Demokratie ist. Dennoch stellte Sandschneider bereits zehn Jahre später fest, dass der Begriff „im Deutschen (...) mit Übergang zur Demokratie semantisch gleichgesetzt“⁷⁷ sei. „Im Kern blieb Transitionsforschung auf den Wandel oder Wechsel des politischen Systems konzentriert, das heißt auf dessen Demokratisierung,“⁷⁸ fasst Nohlen im Lexikon für Politikwissenschaft zusammen und auch Dahrendorf stellt implizit fest, dass Transition mit einem Übergang von Autokratie zu Demokratie gleichzusetzen ist. „Transition is the controlled transformation of illiberal states into liberal ones.“⁷⁹ Da er von einem „kontrollierten“ Vorgang spricht, signalisiert seine Formulierung, dass – wie sich in den Verlaufsformen des Transformationsprozesses (Kapitel III, Abschnitt 3) zeigen wird – eine deutliche Abgrenzung zum Begriff der Revolution besteht, die einen völligen Bruch mit den bestehenden Strukturen bedeutet. Eine Revolution ist im Gegensatz zur

⁷⁵ Das Konzept wurde 1991 von Claus Offe in die Diskussion eingebracht. Die Transformation ehemals kommunistischer osteuropäischer und zentralasiatischer unterscheidet sich laut Offe maßgeblich von allen anderen bis dahin beobachteten Systemwechseln. der ersten und zweiten Demokratisierungswelle aufgrund der Problematik, dass drei Transformationen gleichzeitig abliefen: die politische Transformation (Wechsel von Diktatur zu Demokratie), die wirtschaftliche Transformation (Wechsel Plan- zu Marktwirtschaft) und die staatliche Transformation (Neu- und Wiedegründung).

⁷⁶ O'Donnell, G./ Schmitter, P.C./ Whitehead L. (Hg.) (1986): Transition from Authoritarian Rule. Prospects for Democracy, S. 6

⁷⁷ Sandschneider, E. (1995): Stabilität und Transformation, S.36

⁷⁸ Nohlen, D. (2002): Lexikon der Politikwissenschaft, S. 979

⁷⁹ Dahrendorf, R. (1990): Transitions: Politics, Economics and Liberty, S. 134

Transition von den herrschenden Eliten weder intendiert, noch kontrolliert oder akzeptiert.

Regimewandel und Regimewechsel unterscheiden sich zunächst aufgrund der trivialen Feststellung, dass das Wort Wandel soviel wie Abänderung bedeutet, wohingegen Wechsel einem Austausch gleich kommt. Ein Wandel kann deshalb auch eine Anpassung des Systems an geänderte Umweltbedingungen sein und dessen bestehende Strukturen wieder stabilisieren. Tritt dies nicht ein und der Wandel führt zu einem anderen Regimetyp, „können wir ex post von einem vollzogenen Regimewechsel sprechen.“⁸⁰

Die Verwendung der Wortes Wechsel zeigt an, dass ein Regimetyp definitiv durch einen anderen ersetzt wird. Das politische System, das seine verbindlichen Entscheidungen durchsetzen muss, erhält eine neue Grundlage auf der es dieser Funktion nachkommt. „Was sich bei einem Regimewechsel ändert, ist weniger die Organisationsform des Staates selbst als die Definition dessen, was legitime oder illegitime Anwendungen der staatlichen Zwangsmittel sind.“⁸¹ Es kann also von einem Regimewechsel gesprochen werden, „wenn sich der Herrschaftszugang, die Herrschaftsstruktur, der Herrschaftsanspruch und die Herrschaftsweise eines Regimes grundsätzlich verändert haben.“⁸²

Demokratisierung ist im Allgemeinen der Prozess bei dem ein demokratischer Regimetyp etabliert wird. Im Kontext transformationstheoretischer Überlegungen lässt sich die Phase der Demokratisierung zeitlich zwischen der Auflösung des alten Regimetyps bis zur ersten (freien und fairen) Wahl mit demokratischen Grundsätzen einordnen. Demokratisierung wird daher vielfach als die zweite Phase einer Transformation angesehen. Im Kern ist Demokratisierung ein Wechsel der Legitimationsgrundlage politischer Herrschaft und gleicht damit der Verwendungsweise des Begriffs Transition.⁸³ Während Transition aber lediglich den (herbeigeführten) Wechsel hin zu demokratischen Institutionen umfasst, schwingt im Begriff der Demokratisierung die Annahme mit, dass auch die Bevölkerung in ausreichendem Maße eine demokratische Kultur annimmt. Diese Unterscheidung hat muss vor allem im Hinblick auf die dritte Phase der Transformation, der Konsolidierung getroffen werden.

⁸⁰ Merkel, W. (2010): Systemtransformation, S. 65

⁸¹ Merkel, W. (2010): Systemtransformation, S. 64

⁸² Merkel, W. (2010): Systemtransformation, S. 66

⁸³ Aufgrund der inhaltlichen Ähnlichkeit nennen etliche Autoren die zweite Phase eines Transformationsprozesses schlicht Transition, anstatt den geläufigeren Begriff der Demokratisierung zu verwenden.

Bei einer Transformation verändert sich also das Regime, bei einer Systemtransformation, so zum Beispiel in Osteuropa, verändert sich das ganze System mitsamt seiner Teilsysteme. „Während in Südeuropa und Lateinamerika die Transformation im Wesentlichen nur das politische Regime erfasste, mussten in Osteuropa auch die wirtschaftlichen Strukturen und gesellschaftlichen Mentalitäten einem tiefgreifenden Wandel unterzogen werden. Für die Analyse dieser gleichzeitigen Transformationsprozesse erscheint der Systembegriff ergiebiger.“⁸⁴ Die Entwicklungen im postsowjetischen Raum, beziehungsweise in Georgien sollen deshalb im weiteren Verlauf mit folgendem Begriffsverständnis behandelt werden:

- a) Transformation ist ein Prozess, der sich typischer Weise in die drei Phasen Liberalisierung, Transition und Konsolidierung gliedert. Diese können teils synchron verlaufen, beziehungsweise ist eine klare Grenzziehung zwischen den Phasen kaum möglich.
- b) Transformation meint Veränderungen die einem Wechsel gleich kommen und definitiv zu einem neuen (Regime-, Regierungs-, Staats-)typ führen.
- c) Systemtransformation meint Veränderungen, die über einen Regimewechsel hinaus das gesamte System betreffen.
- d) Transition meint die (zweite) Phase im Zuge einer Transformation, in der die demokratischen Institutionen etabliert werden.
- e) Demokratisierung ist mit Transition gleichzusetzen, schließt aber die Aspekte Zivilgesellschaft und politische Kultur mit ein.
- f) Der Staat ist einerseits das geographische Gebiet, auf dem sich die beobachteten und analysierten Systemprozesse ereignen, andererseits aber auch funktionaler Teil (Ressourcenallokation, Gewaltmonopol) des politischen Systems.

3. Theorien und Konzepte der Transformationsforschung

Es ist festzustellen, dass es kaum eine der einflussreichen politikwissenschaftlichen Denk- und Theorierichtungen gibt, mit der nicht schon der Versuch unternommen worden ist, Transformationsprozesse zu erfassen. Daraus folgt, dass das Theorieangebot recht umfassend, zugleich aber wenig vernetzt ist. Erst in jüngerer Zeit gibt es Versuche, etwa durch Sandschneider oder Merkel, die verschiedenen Ansätze zu kombinieren. Die Ansätze suchen zum Teil auch in sehr unterschiedlichen Dimensionen nach Ursachen und Erklärungen. „Die systemorientierten Modernisierungstheoretiker vor allem in

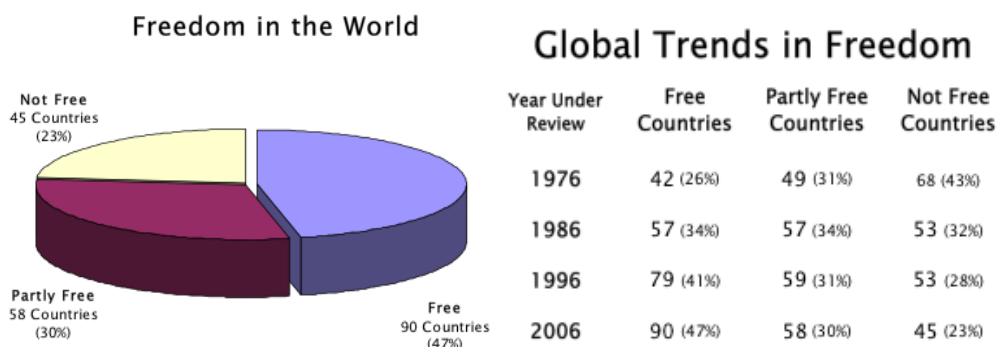
⁸⁴ Merkel, W. (2010): Systemtransformation, S. 65

Wirtschaft und Gesellschaft, die Strukturalisten im Staat und in den sozialen Klassen, die „Kulturalisten“ in Religion und Kultur (...) und die Akteurstheoretiker in der genuin politischen Handlungssphäre.“⁸⁵ Es können also vier Gruppen von Ansätzen unterschieden werden. Diese lassen sich (anhand der Einteilung in Makroebene, Makro- und Mikroebene und Mikroebene) in drei Stränge⁸⁶ gliedern. Diese sollen im Folgenden Abschnitt skizziert werden.

3.1 Systemtheoretische Ansätze

Im Kontext der Transformationsforschung können die verschiedenen Ausformungen der Systemtheorie als Struktur- und Ordnungstheorien verstanden werden.⁸⁷ Sie zielen darauf ab, die Komplexität der untersuchten Phänomene zu reduzieren, indem „das Ganze“ (das System) in Teile zerkleinert wird, die wiederum separat untersucht werden können. Zu unterscheiden ist wie erwähnt zwischen klassischen, älteren Systemtheorien und etwas jüngeren autopoietischen Ansätzen wie den Modernisierungstheorien. Der autopoietische Systembegriff ist Ausgangspunkt für Modernisierungstheorien, die heute die einflussreichste Gruppe der systemtheoretischen Transformationskonzepte sind. Es besteht die Auffassung, dass es früher oder später in jedem System zu einer Demokratisierung kommt. Eine Grundannahme die sich auf das empirische Faktum stützt, dass (siehe Abbildung 1) die Zahl demokratischer Staaten – allerdings mit teils jahrzehntelangen Phasen der Stagnation – stetig zunimmt.

Abb. 1 - Freedomhouse: Freedom in the World/ Global Trends in Freedom



Quelle: FREEDOM IN THE WORLD 2007. SELECTED DATA FROM FREEDOM HOUSE'S ANNUAL GLOBAL SURVEY OF POLITICAL RIGHTS AND CIVIL LIBERTIES (aufgerufen unter <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=70&release=457> am 13.12.2010)

⁸⁵ Merkel, W. (2010): Systemtransformation, S. 67

⁸⁶ Kulturelle und religiöse Aspekte werden in dieser Arbeit als Kontext sämtlicher Überlegungen betrachtet. Eigene Erklärungsansätze dürften sich aus der Analyse religiös-zivilisatorischer Typen im Hinblick auf die Transformation in Georgien kaum ergeben. Auf kulturtheoretische Ansätze soll daher im Zusammenhang mit dem „sozialen Kapital“ dort wo es nötig ist, verwiesen werden.

⁸⁷ Vgl. dazu: Sandschneider, E. (1995): Stabilität und Transformation, S. 98 ff

Der deutsche Modernisierungstheoretiker Christian Welzel hat die destabilisierenden Problemzusammenhänge in Diktaturen aufgezeigt.⁸⁸ Demnach erhöht Modernisierung die funktionale Differenzierung des Systems, um bessere Arbeitsteilung und Effizienzsteigerung zu ermöglichen. Das führt zu einer komplexer aufgebauten Gesellschaft, die im Zuge dieser Entwicklung immer mehr Interessen artikuliert. „Mit zunehmender Modernität gerät die Politik daher immer stärker in das Spannungsfeld zwischen staatlichen Entscheidungen und gesellschaftlichen Interessen.“⁸⁹

Um diese Reize oder Inputs zu verarbeiten, muss die Politik geeignete Institutionen schaffen und die entsprechende Responsivität des Systems sicherstellen, um dadurch dessen Legitimität und Akzeptanz zu erreichen. Damit gesellschaftliche Interessen den Entscheidungsträgern verbindlich vermittelt werden können, braucht es einen rechtsstaatlichen Rahmen der garantiert, dass Parteien, Verbände und Organisationen in Entscheidungsgremien repräsentiert sind. Außerdem muss der Rechtsstaat auch über entsprechende Sanktionsmöglichkeiten gegenüber der politischen Elite verfügen.

Gegenüber anderen Subsystemen nimmt in Diktaturen das politische System eine dominante Rolle ein, schottet sich aber zugleich von gesellschaftlicher Einflussnahme ab. „Dadurch wird ein funktionales Ungleichgewicht zwischen blockiertem gesellschaftlichem Input und ungehindertem staatlichen Output zementiert.“⁹⁰ Die mangelhafte Responsivität des politischen Systems bewirkt Legitimitätskrisen. In dieser Situation müssten Reformen die Dominanz des politischen Systems zu Gunsten anderer Bereiche verringern. Derartige Reformen werden von den Machteliten aber als Gefährdung ihrer Herrschaft wahrgenommen und sie werden deshalb „in letzter Konsequenz (...) zu Gewalt anstelle von Zustimmung greifen.“⁹¹

Für das Funktionieren eines Systems werden weiters Funktionseliten als unerlässlich betrachtet, deren gesellschaftliche Bedeutung im Zuge sozioökonomischer Modernisierung zunimmt. Durch die Exklusivität des politischen Systems in Autokratien bleibt ihr Einfluss aber marginal. Welzel kommt deshalb zu der Ansicht, dass gesellschaftliche Eliten außerhalb der

⁸⁸ Im Folgenden stütze ich mich auf: Pallinger Z. (1997): Der Umbruch in Osteuropa und die Theorien des Systemwechsels, S. 22 ff.

⁸⁹ Welzel, C. (1994), zitiert nach Pallinger, Z. (1997): Der Umbruch in Osteuropa, S. 22

⁹⁰ Welzel, C. (1994), zitiert nach Pallinger, Z. (1997): Der Umbruch in Osteuropa, S. 23

⁹¹ Pallinger, Zoltán T. (1997): Der Umbruch in Osteuropa, S. 24

politischen Sphäre geradezu automatisch beginnen, dem System ihre Unterstützung zu entziehen und demokratische Tendenzen zu bestärken.⁹²

Gemäß dem Konzept des globalen Systemwettbewerbs⁹³ sehen Modernisierungstheoretiker den Demokratisierungsprozess als unausweichliche Bedingung einer sozioökonomischen Modernisierung an, denn alle nicht demokratischen Systeme befinden sich in einem Dilemma: Gibt es keine Fortschritte in der ökonomischen Entwicklung, gerät das System (der Staat) wirtschaftlich ins Abseits, was intern Legitimations- und Effizienzprobleme mit sich bringt. Wirtschaftliche Erfolge erhöhen den Grad der Arbeitsteilung und Differenzierung der Gesellschaft, was wie oben skizziert, wiederum den Demokratisierungsdruck erhöht.

Die Zusammenhänge von wirtschaftlicher Entwicklung und Demokratie wurden erstmals von Seymour Martin Lipset Anfang der 1960er-Jahre nachgewiesen.⁹⁴ Seine Annahmen basieren auf der vergleichenden Studie von nordamerikanischen, europäischen und lateinamerikanischen Staaten, die er als stabile Demokratien, instabile Demokratien und Diktaturen klassifizierte. Im nächsten Schritt verglich er die drei Gruppen anhand einer Reihe sozioökonomischer Indikatoren und wies nach, dass demokratische Länder einen höheren Entwicklungsstand hatten. Der Zusammenhang zwischen hoher sozioökonomischer Entwicklung und Demokratie wurde seither oft aufs Neue bewiesen und gilt deshalb seit Jahrzehnten als valide. „Die wichtigste Erfolgsbedingung gelungener Demokratisierung heißt also wirtschaftliche Entwicklung und Überwindung von Not und Armut.“⁹⁵ Laut Merkel gilt also der Konditionalsatz: „Wenn ein Land reich ist, dann ist die Wahrscheinlichkeit groß, dass es sich um eine Demokratie handelt. Ausnahmen bilden die Rentenökonomien im arabischen Raum, die aufgrund der Ölexporte ein sehr hohes BIP/capita aufweisen, aber nicht demokratisch verfasst sind. Deshalb argumentieren einige Autoren, dass das BIP/capita nur in Verbindung mit einem Blick auf die Verteilungsgerechtigkeit sinnvoll ist.

⁹² Vgl.: Pallinger, Zoltán T. (1997): Der Umbruch in Osteuropa, S. 24

⁹³ Vgl. dazu z.B.: Wrobel, R. (2001): Transformation als Grenzfall langfristigen Wandels, S. 16 ff.; Das Konzept sieht die Evolution von Wirtschaftsordnungen durch eine globale Wettbewerbssituation angetrieben. Durch die zunehmende Möglichkeit privater Akteure, Produktionsfaktoren, Investitionen oder auch den Standort in ein anderes System zu verlegen, kann durch Abwanderung oder deren Androhung Modernisierungsdruck auf die politischen Akteure ausgeübt werden.

⁹⁴ Vgl.: Lipset, S. (1959): Some Social Requisites of Democracy. In: The American Political Science Review, Vol. 53, No. 1. (Mar., 1959), S. 69-105.

⁹⁵ Merkel, W. (2010): Systemtransformation, S.70

3.2 Strukturtheoretische Ansätze

Strukturalistische Ansätze haben gemeinsam, dass sie die gegebenen Macht- und Sozialstrukturen in den Mittelpunkt rücken. Daraus resultiert eine Verknüpfung von Mikro- und Makroebene, da die Ausgestaltung des Systems (Makroperspektive) hochgradigen Einfluss auf die Machtbeziehung zwischen den Akteuren und deren Handlungsoptionen (Mikroperspektive) hat. Trotz dieser Mittelposition sind strukturalistische Transformationsansätze eher zu den Systemtheorien zu zählen, da auch sie nach den Umweltbedingungen einer Transformation des Systems suchen.

Im Bezug auf Transformationsprozesse erachten Strukturalisten die Art der Machtbeziehungen zwischen Staat und sozialen Klassen einerseits und zwischen den verschiedenen Klassen andererseits als entscheidend, ob sich eine Gesellschaft zu einer Diktatur oder zu einer Demokratie entwickelt. Zunächst müssen Klassenstrukturen und –koalitionen analysiert werden. Neuere strukturalistische Ansätze thematisieren vor allem zwei Aspekte, die Einfluss auf die Demokratisierungschancen haben.⁹⁶ Erstens ist das Verhältnis von Großgrundbesitzern zur Arbeiterklasse, beziehungsweise zu Kleinbürgertum und Mittelschicht von zentralem Interesse. Kapitalistische Entwicklung, so die Annahme, führt zu einem Anwachsen von Arbeiterklasse und Mittelschicht und dies begünstigt demokratische Tendenzen. Die Klasse der Großgrundbesitzer ist dagegen aus strukturalistischer Sicht demokratisierungshemmend. Hier zeigen sich einige Analogien zu anderswo thematisierten Problemzusammenhängen: Die systembezogenen Modernisierungstheoretiker sehen ebenfalls ökonomische (kapitalistische) Entwicklung als die zentrale Bedingung für Demokratie (Siehe nächster Abschnitt). Der Begriff des Großgrundbesitzers lässt sich im Kontext postsowjetischer Transformationsbedingungen in den des Oligarchen übersetzen. „Ein Oligarch ist „einer von wenigen Herrschenden,“ der durch seinen Reichtum über ein Land oder eine Region weitgehende informelle Macht ausübt.“⁹⁷ Bei konkreten Falluntersuchungen, müssen folglich nicht nur die Größe der gesellschaftlichen Klassen und deren Beziehung zu Politik und Staat beachtet werden, sondern auch wie gleich/ungleich (z.B.: Gini-Koeffizient) die Ressourcen unter den Klassen verteilt sind. „Nur wenn die Klasse der Großgrundbesitzer

⁹⁶ Anmerkung: Dieser Abschnitt folgt der Darstellung Merkels, weil strukturalistische Konzepte in vielen einschlägigen Publikationen umgangen werden. Das liegt vermutlich zum Einen an der vergleichsweise geringen Ausbeute konkreter, kurzfristig wirksamer Transformationsfaktoren, zum Anderen gilt die marxistische Gesellschaftssicht der sozialen Klassen als teilweise antiquiert, da moderne Gesellschaften aus aktueller soziologischer Sicht anhand anderer Kriterien (Individualismus, Lebensstile) gegliedert sind.

⁹⁷ Vgl.: <http://de.wikipedia.org/wiki/Oligarch>, aufgerufen am 13.12.2010

keine politisch und ökonomisch dominierende Kraft mehr darstellt (...), wird Demokratie möglich.“⁹⁸

Der zweite für strukturtheoretische Ansätze relevante Aspekt ist die Machtbeziehung zwischen Staat und Zivilgesellschaft. Von Interesse ist dabei, wie erfolgreich der Staat bei der Kontrolle von Ressourcen ist und wie das Gewaltmonopol organisiert ist. Entziehen sich Militär, Polizei, Geheimdienste weitgehend einer zivilgesellschaftlichen Kontrolle, trifft auf sie das Schlagwort „Staat im Staate“ zu. Sie handeln nach eigenen Grundsätzen und Gesetzen und stehen damit de facto und de jure im Widerspruch zu Demokratie. Die Existenz und Entwicklung zivilgesellschaftlicher Organisationen (Parteien, Verbände) bildet dazu das Gegenstück und sorgt so für eine „Machtbalance zwischen Staat und Zivilgesellschaft.“⁹⁹

Schwachstellen der strukturtheoretischen Perspektive ergeben sich aus der impliziten Annahme, dass soziale Klassen kollektive Akteure sind, die homogene Interessen haben und sich organisieren können. Dies ist in der Praxis jedoch oft nicht der Fall. Dieser Kritikpunkt ist gleichzeitig Anschlussstelle für einen Aspekt, der eigentlich eher dem kulturtheoretischen Ansatz zugerechnet wird. Das von Robert Putnam auf die Transformationsprozesse umgelegte Konzept des „sozialen Kapitals“ fußt auf der Idee, dass demokratische Institutionen von einer gegenüber der Demokratie positiv eingestellten Zivilkultur untermauert sein müssen, um etabliert und gefestigt zu werden.¹⁰⁰ Mit dem strukturalistischen Ansatz hängt das Konzept des sozialen Kapitals insofern zusammen, weil die gesellschaftliche Heterogenität (der Interessen) durch homogene zivilgesellschaftliche Zielvorstellungen und Forderungen kompensiert werden kann. Sind hinreichend große Teile von Arbeiterklasse, Mittelschicht und Intellektuellen in der Lage auf eine (historische, vordiktatorische) demokratische Mentalität zuzugreifen und „soziales Kapital“ zu akkumulieren, steigt – unabhängig von externen Einflüssen oder wirtschaftlicher Entwicklung – der zivilgesellschaftliche Druck auf das politische System. Analog dazu wird in konsolidierten westlichen Demokratien das Abnehmen von demokratischem Bewusstsein in der Bevölkerung als Warnung empfunden.

⁹⁸ Merkel, W. (2010): Systemtransformation, S. 77

⁹⁹ Merkel, W. (2010): Systemtransformation, S. 77

¹⁰⁰Vgl.: Putnam, R. (1993): Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy, S. 180 ff.

3.3 Akteurstheoretische Ansätze

Bei Akteursansätzen liegt der Schwerpunkt auf den Handlungsstrategien von Akteuren und Akteursgruppen (Eliten, Parteien, Organisationen, Medien). Es wird nicht die Frage nach den Bedingungen für eine Transformation gestellt, sondern danach, wie der bereits laufende Transformationsprozess durch die Akteure perzipiert und beeinflusst wird. Wie Eingangs erwähnt, wurde die Analyse der Akteurebene erst durch die Tatsache belebt, dass in den Transformationsländern die aus System- und Modernisierungstheorie abgeleiteten sozioökonomischen Vorbedingungen einer Transformation empirisch oft nicht nachweisbar waren. Daraus folgte der Schluss, dass Ursachenforschung auch auf der Mikroebene der Akteure betrieben werden müsse, um die analytische Lücke zu füllen.

Die gemeinsame Annahme der verschiedenen „transformatorischen“ Akteursansätze ist, dass politisches Handeln auf rationale individuelle Kosten-Nutzenkalküle zurückzuführen ist. Die Akteure streben dabei nach Nutzenmaximierung, wobei unterschiedliche Akteursgruppen völlig konträre Präferenzen haben (können). Deshalb bewirkt deren Einschätzung von ein und derselben Situation unterschiedliche Kosten-Nutzenkalküle, aus denen folglich entgegengesetzte Verhaltensmuster resultieren. Die zwei Hauptströmungen der akteursbezogenen Konzepte unterscheiden sich durch Abstraktionsniveau und methodisches Vorgehen. Während Rational-Choice-Ansätze das Handeln von Eliten und kollektiven Akteuren deduktiv zu klären versuchen, setzt die deskriptiv-empirische Analyse¹⁰¹ bei konkreten Beobachtungen an, um zu generalisierbaren Aussagen zu kommen.

Der vorwiegend von Adam Przeworski für die Transformationsforschung adaptierte Rational-Choice-Ansatz basiert auf dem Paradigma des individuellen Kosten-Nutzen-Kalküls rational handelnder Akteure. Er nimmt an, dass die beteiligten Akteure bestimmte Interessen verfolgen und leitet daraus Bedingungen ab, unter denen Akteure die rationale Entscheidung zur Abkehr vom autoritären System treffen. Um die Analyse der Akteursentscheidungen in einer konkreten Situation zu ermöglichen, konzentriert sich der Ansatz auf die Eliten, die entlang ihrer Interessenslagen gruppiert werden. So kommt Przeworski auf der Seite der „regimetreuen“ Akteure zu Hard- und Softlinern und auf der Seite oppositioneller Akteure zu Moderaten und Radikalen. Dass es zur

¹⁰¹ Vgl.: O'Donnell, G./ Schmitter, P.C./ Whitehead L. (Hg.) (1986): *Transition from Authoritarian Rule. Prospects for Democracy*; Aus der vergleichenden Analyse der Regimeübergänge in Lateinamerika und Südeuropa wurden allgemeine Hypothesen und Typologien abgeleitet.

Demokratisierung kommt, ist laut Przeworski nur dann möglich, wenn sich die Regime-Softliner in einer spezifischen Situation dazu entscheiden, mit den moderaten Oppositionellen eine Liberalisierung zu paktieren.¹⁰²

Der induktive Ansatz von Schmitter und O'Donnell skizziert hingegen anhand von Fallanalysen die sich verändernden Akteurskonstellationen im (typischen) Verlauf einer Transformation. Die Bereitschaft von Regimeeliten zu Liberalisierungsschritten ist auch hier das Resultat rationaler Kostenkalküle. Sie entscheiden sich dann zur Demokratisierung „wenn sie die erwarteten sozialen und politischen Repressionskosten, die bei der erneuten autoritären Schließung des Regimes anfallen würden, für höher halten, als die Kosten des angenommenen Machtverlusts.“¹⁰³ Oppositionelle Kräfte werden häufig erst im Laufe der Öffnung des politischen Systems gebildet. Wie sich in vielen Transformationsstudien zeigt, machen den Anfang oft regimekritische Intellektuelle, Künstler, Menschenrechtsaktivisten oder kirchliche Vertreter, denen sich nach und nach andere zivilgesellschaftliche Organisationen anschließen, oder die sich um diese Personen bilden. In der darauf folgenden Phase spielen kurzfristig von den oppositionellen Gruppen mobilisierte Massen die zentrale Rolle. Erhöht dies den inneren Reformdruck auf die Regierenden, kommt es zur zweiten Phase, der eigentlichen Transition. Im Verlauf der Transformation, beziehungsweise in den unterschiedlichen Phasen verändern sich die Akteurskonstellationen auf Seiten der Opposition. An die Stelle der Massen treten zivilgesellschaftliche Eliten, wie beispielsweise Partei- oder Gewerkschaftsführer, die mit Vertretern des Regimes Bedingungen und Grenzen einer demokratischen Öffnung verhandeln.

Obwohl es verschiedene Formen des demokratischen Übergangs gibt, gilt der Pakt zwischen den konkurrierenden Eliten als die wahrscheinlichste Variante einer Öffnung und einer damit einsetzenden Demokratisierungsdynamik. Dies erklärt sich daraus, dass den beteiligten Akteuren in den Transformationsphasen die gewohnten Kriterien zur Risikoabwägung abhanden kommen. Dies erzeugt Unklarheit über die politische Machtverteilung und den Handlungsspielraum des jeweiligen Gegenübers. Hinzu kommt, dass meist beide Seiten nicht über ausreichend großen Spielraum, Einfluss und Rückhalt verfügen, um einseitig ihre Interessen durchzusetzen. Aus der Analyse von Interessen, Akteursgruppen und Entscheidungsoptionen, lässt sich ableiten, welche Akteurskonstellationen demokratiefördernd sind. Im Sinne des Rational-Choice-Ansatzes müssen die

¹⁰² Vgl.: Przeworski, A. (1991): *Democracy and the Market*, S. 70 ff.

¹⁰³ Merkel, W. (2010): *Systemtransformation*, S. 85

herrschenden Eliten ihre rationale Entscheidung auf Grundlage der Fehleinschätzung treffen, „die Transformation sei ein von oben kontrollierbares Projekt, das vor seinem finalen Ende (Demokratie) ohne erhebliche politische Kosten angehalten werden kann.“¹⁰⁴

Auch wenn hier die aus Platzgründen verknappte Darstellung der akteurstheoretischen Ansätze anderes suggeriert, den Determinismus und impliziten Demokratisierungs-Optimismus der system-, modernisierungs- und strukturtheoretischen Ansätze, teilen Akteurstheorien nicht. „Der Ausgang von Transformationsprozessen ist (...) weniger von objektiven Umständen (Strukturen) oder Machtkonstellationen abhängig, als vielmehr von den subjektiven Einschätzungen, Strategien und Handlungen der relevanten Akteure.“¹⁰⁵ Diese subjektiven Elemente müssen nämlich keineswegs demokratiefreundlich sein. Erkenntnisse der System- und Strukturanalyse werden jedoch nicht abgelehnt, sondern als „strukturelle Zwänge“ (Bos) oder „Handlungskorridor“ (Merkel) gesehen, die den Kontext und Spielraum der Akteure vorgeben.

4. Die drei Phasen einer Systemtransformation

Die Unterteilung des Transformationsprozesses in drei Phasen hat im wissenschaftlichen Diskurs großen Widerhall gefunden. Es wurde zwar oft darauf hingewiesen, dass die Phasen kaum voneinander zu trennen seien, gleichzeitig greift eine große Mehrheit der Transformationsstudien aus analytischen Gründen auf sie zurück. Die Verbreitung des Phasenmodells ist darauf zurückzuführen, dass es sowohl für systemorientierte Ansätze, als auch für akteursbezogene Überlegungen anwendbar ist und dabei hilft, das komplexe Ganze in analysierbare Teile zu gliedern.

4.1 Erste Phase: Liberalisierung

In der ersten Phase ist zunächst noch „alles beim Alten.“ Die Macht liegt ganz klar bei den Eliten des alten Regimes, die sich aber – aus von Fall zu Fall unterschiedlichen Gründen – zu einer beschränkten Öffnung des politischen Systems entschließen. Diese Öffnung oder Liberalisierung verringert in beschränktem Maße die dominante Stellung des politischen Systems gegenüber

¹⁰⁴ Merkel, W. (2010): Systemtransformation, S. 87

¹⁰⁵ Merkel, W. (2010): Systemtransformation, S. 84 (Anm.: Als relevante Akteure werden in den Akteurskonzepten vor allem oppositionelle Eliten oder Regimeeliten verstanden. Die „Masse“ der Bevölkerung spielt während eines Transformationsprozesses nur kurzfristig, im Zuge von Massenmobilisierungen nach ersten Liberalisierungsschritten, eine Rolle.)

anderen Bereichen der Gesellschaft. Die analytisch bedeutsamste Frage dabei lautet, wodurch auf die Regimeelite Liberalisierungsdruck ausgeübt wird. Systemintern kann dabei Druck von oben und Druck von unten unterschieden werden, systemexterne Einflüsse spielen aber ebenso eine Rolle und stehen oftmals mit internen Ursachen in Zusammenhang. Beispielsweise kann der schrittweise Verlust internationaler wirtschaftlicher Konkurrenzfähigkeit die Spaltung der herrschenden Elite in Hardliner und Reformen begünstigen.

4.1.1 Interne und externe Liberalisierungsursachen

Die Beschreibung von Liberalisierungsverläufen in autoritären Staaten und deren Unterscheidung in unterschiedliche Typen bringt allerdings wenig Aufschluss, welche Ursachen das bestehende Regime zwingen oder schwächen, damit es überhaupt zu einer Öffnung kommt. Merkel unterscheidet¹⁰⁶ deshalb je drei systeminterne und systemexterne Ursachenkomplexe, die in den bislang vorliegenden Fallstudien als Ursache von Liberalisierungsschritten identifiziert wurden.

Ökonomische Ineffizienz ist ein systeminterner Faktor der die – aufgrund des Herrschaftsausschlusses ohnehin labile – Legitimität der Herrschaftsträger aushöhlt. Als Gegen- beziehungsweise Stabilisierungsstrategie mit relativ geringem Risiko versuchen zahlreiche autoritäre Regime deshalb wirtschaftliche Modernisierung voranzutreiben, um die materiellen Bedürfnisse der Bevölkerung zu erfüllen. Scheitert das Regime in seinen Versuchen für ausreichend wirtschaftliche Prosperität zu sorgen, wird die Erwartungshaltung der Bevölkerung enttäuscht und es beginnen sich Proteste zu formieren, die den oben beschriebenen „Druck von unten“ darstellen.

Ökonomische Effizienz bewirkt die von Modernisierungstheoretikern postulierten systeminternen Zusammenhänge, die ebenfalls Legitimitätskrisen auslösen können. Durch wirtschaftliche Modernisierung wandelt sich die Gesellschaft von einer Agrar- zur Industrie- und später Dienstleistungsgesellschaft. Der Einfluss von regime-unterstützenden gesellschaftlichen Akteuren, wie Großgrundbesitzern schwindet, während sich eine gebildete Mittelschicht formiert, die ebenfalls „Druck von unten“ erzeugt, indem zunehmend politische und wirtschaftliche Partizipation gefordert wird.

Politische Schlüsselereignisse sind kurzfristige Vorkommnisse, etwa der Tod eines Diktators, Skandale, ausufernde Korruption, das Bekanntwerden von eklatanten Menschenrechtsverletzungen oder auch schlechtes Krisenmanagement

¹⁰⁶ Vgl.: Merkel, W. (2010): Systemtransformation, S. 96 ff.

bei Naturkatastrophen. Sie „entwickeln besonders dann dramatische Effekte, wenn sie auf gravierende latente Legitimationsprobleme treffen.“¹⁰⁷ Fallen derartige kurzfristige Entwicklungen mit den langfristigen (durch ökonomische Stagnation oder Fortschritt verursachten) Legitimitätskrisen zusammen, ist dies nicht selten der Ausgangspunkt für Liberalisierungsmaßnahmen.

Kriegsniederlagen gehören zum Bündel externer Ursachen. Merkel unterscheidet drei Varianten von Kriegsniederlagen als Liberalisierungsursache. Die erste Variante ist durch die Niederlage des autoritär geführten Staates gegen demokratische Kriegsteilnehmer gekennzeichnet. Beispiel hierfür sind die den Alliierten unterlegenen nationalsozialistischen Staaten nach 1945. Die zweite Variante bezieht sich auf vormals nicht autokratische Staaten, die von autokratischen Staaten besetzt gehalten werden. Eine Kriegsniederlage der Besetzermacht kann zum Rückzug aus den besetzten Gebieten führen, wodurch diese sich (re-)demokratisieren können. Die dritte Variante, leitet sich aus jüngeren historischen Entwicklungen, insbesondere aus den Kriegen in Afghanistan und dem Irak ab. Autokratische Regime können in Bedrängnis kommen und schließlich abgelöst werden, wenn sich Staaten(-koalitionen) aufgrund ihrer Interessenslage zu einem militärischen Angriff auf das autokratische Regime entschließen. Derartige Interventionen haben die implizite oder explizite Intention, Demokratie zu installieren, um so eine Region zu stabilisieren, oder gesellschaftliche Konflikte in demokratische Kanäle zu verlagern. An den Beispielen Serbiens, Afghanistans und Irak zeigt sich jedoch, dass die „Beseitigung der Diktatur keineswegs automatisch zur Demokratie führt.“¹⁰⁸ Aktuell kann zwar Serbien als erfolgreiches Beispiel angeführt werden, allerdings dauert der Prozess bereits mehr als ein Jahrzehnt und die Konsolidierungserfolge nach Beseitigung der Diktatur sind eher auf das Anreizsystem (erst Reformen, dann Beitrittsverhandlungen und schließlich Vollmitgliedschaft) der benachbarten Europäischen Union zurückzuführen. Deshalb und angesichts der anderen beiden Beispiele muss man die Frage stellen, ob militärische Intervention für die Liberalisierung und Demokratisierung von Systemen zweckmäßig ist.

Wegfall externer Unterstützung für das autokratische Regime bedeutet oftmals, dass sich das Kräfteverhältnis im Inneren zu Gunsten von Liberalisierungstendenzen verändert. Das Aussetzen der Breschnew-Doktrin durch Gorbatschow bewirkte in nahezu allen Sowjetstaaten umgehend eine

¹⁰⁷ Merkel, W. (2010): Systemtransformation, S. 99

¹⁰⁸ Merkel, W. (2010): Systemtransformation, S. 100

gewisse Liberalisierung, zahlreiche lateinamerikanische Regimewechsel können als Folge einer veränderten Schwerpunktsetzung der US-Außenpolitik gesehen werden.

Dominoeffekte sind für Merkel keine externen Ursachen im eigentlichen Sinn, sondern Dynamiken, die Liberalisierungsprozesse in einem System zum Ausgangspunkt ähnlicher Entwicklungen in anderen Systemen machen. Vor dem Hintergrund dass die Systemwechsel der dritten Demokratisierungswelle sowohl zeitlich als auch geographisch konzentriert aufgetreten sind, verweist auch Huntington bereits auf „snowballing or demonstration effects, enhanced by new means of international communication.“¹⁰⁹

4.1.2 Fünf Typen des Liberalisierungsverlaufs

Auf die analytische Teilung in die jeweilige Form der Öffnung „von oben“ oder „von unten“ lassen sich die drei eingangs dieses Kapitels bereits erwähnten Transformationstypen zurückführen, die Huntington gebildet hat. Er bezeichnet sie als „transformation“, „replacement“ und „transplacement.“

Mit dem ersten Begriff erfasst Huntington all jene Liberalisierungen, von denen in der vorhandenen Literatur gerne von „top-down“¹¹⁰ oder *Liberalisierung „von oben“* gesprochen wird. Sie sind von dem Versuch der alten Elite gekennzeichnet, demokratischere Strukturen zu schaffen, ohne dabei den eigenen Einfluss vollständig zu verlieren. Wie Ellen Bos formuliert ist dies der „Versuch der herrschenden Eliten, kontrollierte Öffnungen des autoritären Systems durchzuführen, ohne die realen Machtverhältnisse zu verändern.“¹¹¹

Liberalisierung „von unten“ benennt Huntington mit dem Begriff „replacement.“ Es handelt sich dabei um all jene ebenfalls systeminternen Ursachen, die außerhalb des geplanten Vorgehens der autoritären Elite liegen. Der Liberalisierungsdruck steigt durch schwer kontrollierbare Massenproteste mit der Forderung nach Öffnung. Die Machtträger müssen abwägen, ob sich die Lage eher durch Zugeständnisse oder durch Repression und staatliche Gewalt beruhigen lässt. Zugeständnisse bedeuten im Kontext von Massenprotesten allerdings immer eine Art von Liberalisierung und damit verbunden Machtverringerung, Repression birgt andererseits die Gefahr von unkontrollierbarer Eskalation beispielsweise in Form eines Bürgerkriegs.

¹⁰⁹ Huntington, S. (1991): *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, S. 46

¹¹⁰ Vgl.: O'Donnell, G./ Schmitter, P.C./ Whitehead L. (Hg.) (1986): *Transition from Authoritarian Rule. Prospects for Democracy*, S. 56

¹¹¹ Bos, E. (1994): *Die Rolle von Eliten und kollektiven Akteuren in Transitionsprozessen*. In: Merkel, Wolfgang (Hg.): *Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzeptionen*, S. 85

Zu einem „Replacement“ kommt es am ehesten dann, wenn innerhalb des autoritären Regimes kaum Reformer zu finden sind und eine demokratische Öffnung als Reaktion auf politische und gesellschaftliche Veränderungen von den Machthabern ausgeschlossen wird. Dies verursacht drei aufeinander folgende Aspekte: Erstens, es kommt es zu Vorbereitungen und Versuchen die Machthaber zu stürzen, zweitens kommt es zum erfolgreichen Versuch, dem tatsächlichen Sturz, der wiederum als dritte Phase einen offenen Machtkampf der verschiedenen Oppositionsgruppen zur Folge hat.¹¹²

Zwischen Regimeeliten und oppositionellen Kräften *ausgehandelte Liberalisierungsschritte*, werden von Huntington „transplacemet“ genannt. Sie sind zwischen diesen beiden Extremen der Mittelweg und gelten in der Transformationsforschung – vor allem im Zuge der „dritten Demokratisierungswelle“ ab 1974 – als die aussichtsreichste Variante, dass Liberalisierungsprozesse tatsächlich in einem demokratischen Regimetypus münden. Ellen Bos stellt in ihren Untersuchungen über die Rolle von Eliten und kollektiven Akteuren fest, dass Liberalisierungsschritte in den meisten Fallbeispielen das „Ergebnis der Wechselbeziehungen zwischen einer Spaltung der herrschenden Eliten und der Mobilisierung der Gesellschaft“¹¹³ sind.

Neben diesen drei sehr einflussreichen Liberalisierungs-Typen, nennt Merkel drei weitere Formen, die historisch nachweisbar sind.¹¹⁴ Erstens gibt es „langandauernde Evolution,“ die mit Transformationsprozessen aufgrund des zeitlichen Rahmens eigentlich nicht in Verbindung zu bringen ist und deshalb in dieser Arbeit keine weitere Beachtung finden wird. Es handelt sich dabei nicht um die „Folge einer dramatischen historischen Zäsur,“¹¹⁵ sondern um die (Jahrhunderte lange) Entwicklung Richtung Demokratie, wie sie etwa in der britischen Monarchie von statten gegangen ist. Deshalb findet sich dieser Typus auch nur bei Demokratisierungsprozessen wieder, die historisch der „ersten Demokratisierungswelle“ zuzuordnen sind. Zwei weitere – für den Kontext dieser Arbeit sehr interessante – Typen sieht Merkel in der Möglichkeit eines „Regimekollapses“ und in „Zerfall und Neugründung von Staaten.“

Unter *Regimekollaps* wird ein abrupter Zusammenbruch eines autokratischen Regimes verstanden, ohne dass dafür – im Unterschied zur Revolution – interne Akteure verantwortlich zeichnen. Äußere Ursachen, etwa verlorene Kriege,

¹¹² Vgl.: Huntington, S. (1991): The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century, S. 142

¹¹³ Bos, E. (1994): Die Rolle von Eliten und kollektiven Akteuren in Transitionsprozessen. In: Merkel, Wolfgang (Hg.): Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzeptionen, S. 91

¹¹⁴ Vgl.: Merkel, W. (2010): Systemtransformation, S. 101

¹¹⁵ Merkel, W. (2010): Systemtransformation, S. 101

führen zum Machtverlust der autokratischen Diktatur. Beispiele für einen Regimekollaps nach einem Krieg finden sich in der zweiten und dritten Demokratisierungswelle. Merkel nennt Italien, Österreich und Deutschland (nach 1945), beziehungsweise Griechenland (1974) und Argentinien (1983).¹¹⁶ Es finden sich allerdings auch Beispiele, wo es ohne direkte äußere Einflüsse zum Kollaps kam. Dies betrifft vor allem totalitäre Regime, die weder innerhalb der Regimeeliten einen Reformflügel duldeten, noch handlungsfähige Oppositionskräfte zuließen. In einer Situation, in der veränderte außenpolitische Konstellationen eine innere, bereits vorhandene Legitimitätskrise anfachen, „kommt es typischer Weise zum völligen und raschen Zusammenbruch des alten Systems.“¹¹⁷ Historische Beispiele finden sich vorwiegend im ehemaligen kommunistischen Machtbereich Mitteleuropas.

Der Zerfall und die Neugründung von Staaten kann ebenfalls zu Liberalisierung und Demokratisierung führen. „Autokratische Regime enden mitunter auch, wenn ein autoritäres oder totalitäres Imperium zerfällt. Es entstehen neue Staaten, die mit der Staatsgründung auch die Chance eines demokratischen Neubeginns haben.“¹¹⁸ Merkel nennt Beispiele aus der ersten (Habsburgerreich) und der dritten (Sowjetunion, Jugoslawien) Demokratisierungswelle.

Auch bei diesen fünf aufgezeigten Verlaufsformen muss darauf hingewiesen werden, dass es sich dabei um Idealtypen handelt, die in der Realität meist nur als Mischformen vorkommen. Soll eine Fallstudie aus analytischen Gründen einem bestimmten Verlaufstypus zugeordnet werden, so kann dies nur anhand des jeweiligen dominanten Verlaufsmusters geschehen. Eine Zuordnung ist für Fragestellungen der Transformationsforschung deshalb wesentlich, weil sich daraus Erklärungsansätze für die weitere Entwicklung der Transformation ergeben. Hinsichtlich der in Punkt 4.1.1 skizzierten Ursachen der ersten Transformationsphase und der unter Punkt 4.1.2 erläuterten Verlaufstypen zeigt sich, dass die erste Phase enormen Einfluss auf die Entwicklungsrichtung in Phase zwei und drei hat. Es macht in der Praxis einen großen Unterschied, ob die alten Regimeeliten in den Prozess maßgeblich involviert sind, oder ob – als eines von mehreren Gegenbeispielen – nach deren Sturz ein (gewaltsamer) Machtkampf folgt.

Im Hinblick auf die Fragestellung dieser Arbeit lässt sich zusammenfassend festhalten, dass die Liberalisierungsphase besonders hinsichtlich folgender

¹¹⁶Merkel, W. (2010): Systemtransformation, S. 103

¹¹⁷ Merkel, W. (2010): Systemtransformation, S. 103

¹¹⁸ ebd.

Kriterien analysiert werden muss:

- Kooperieren die alten Machthaber, oder müssen sie ersetzt werden, um Liberalisierung zu ermöglichen?
- Welche ehemals oppositionellen Kräfte werden mit welchen Mitteln die neuen Machthaber? Was ist deren Hintergrund und Interesse?
- Welche gesellschaftlichen und politischen Akteure werden nach der Liberalisierung, in der Phase der Transition, in Entscheidungen involviert?
- Welches Wahlregime wird installiert und handelt es sich um ein präsidentielles oder parlamentarisches System?

4.2 Zweite Phase: Transition

In der zweiten Phase, erfolgt die „Transition,“ also der (schrittweise oder abrupte) Übergang der Macht auf andere Akteure. Auch wenn erste und zweite Phase in der Praxis oft synchron verlaufen¹¹⁹ markiert der Beginn der Transitionsphase den Anfangspunkt der Demokratisierung, die bis zum (vorläufigen) Ende der dritten Phase, der Konsolidierung anhält (siehe Abbildung 2).

Abb. 2 – Wechsel zwischen autokratischem und demokratischem Regime

Regimetypus	Autokratie	Autokratie	demokratische Institutionalisierung	Demokratie
Systemzustand	stabil*	instabil	instabil	stabil*
Transformations- phase		Liberalisierung	Transition Konsolidierung	

Quelle: Eigene Darstellung

*) zur Stabilität demokratischer und autokratischer Systeme vgl. Kapitel I.

Der Grund für diese Einteilung liegt auf der Hand: Solange die autokratischen Machthaber noch substanziell in den Entscheidungsprozess eingebunden sind, kann es zwar zu einer Liberalisierung kommen, was einen Wandel des autokratischen Regimetypus, beziehungsweise eine Destabilisierung des politischen Systems zur Folge hat. Dennoch handelt es sich weiterhin um eine Autokratie. Von einer Demokratie kann andererseits nicht gesprochen werden, wenn zwar demokratische Institutionen installiert wurden, diese aber ohne gesellschaftliche und politische Verankerung ein Schattendasein neben den alten,

¹¹⁹ Vgl.: Merkel, W. (2010): Systemtransformation, S. 105

nunmehr informellen Handlungslogiken fristen. Die Konsolidierung der Demokratie ist, wie sich unter Punkt 4.3 zeigen wird, ein facettenreicher und relativ langwieriger Prozess und deshalb auch anfällig für Störungen, die einen „Rollback“ oder auch – wie in dieser Arbeit angenommen – Phänomene wie Staatszerfall begünstigen können. Von einer Transition Richtung Demokratie kann deshalb nur dann ausgegangen werden, wenn die politische Herrschaft nicht nur auf andere Akteure, sondern auf „ein Set institutionalisierter Regeln, die von allen anerkannt werden müssen und für alle (...) gleichermaßen gelten,“¹²⁰ übergeht. Dieses „Set“ beschreibt in seinen wesentlichsten Zügen Aurel Croissant in seinen Untersuchungen über die Demokratisierungsprozesse dreier asiatischer Staaten, die aufgrund ihrer allgemeinen Formulierung aber auch anderswo Gültigkeit haben: „Es müssen Verfahrensregeln ausgearbeitet werden, die ein Bündel unabdingbarer Grund- und Freiheitsrechte gewährleisten; die institutionelle Basiskonfiguration des Regierungssystems muss fixiert werden; Regierungsinstitutionen müssen - formal abgesichert - an Regeln der politischen Verantwortlichkeit und Rechtstaatlichkeit gebunden werden; ein Regelwerk für die Abhaltung von demokratischen Wahlen muss verabschiedet werden.“¹²¹ Kurz gesagt, geht es in der Phase der Transition darum, die rechtlichen, personellen und institutionellen Bedingungen zu schaffen, damit sich das neue demokratische Regime durch Funktionalität und Effizienz zu langfristiger Legitimität verhelfen und konsolidieren kann.

Die Phase der Institutionalisierung der Demokratie ist mit großer Unsicherheit verbunden, weil der alte politische Bezugsrahmen verschwindet oder verschwunden ist, die neuen demokratischen Regeln und Institutionen aber noch nicht vorhanden, oder gefestigt sind. „Die politischen Akteure besitzen deshalb einen Handlungsspielraum, der weit größer ist als in konsolidierten Demokratien, wo bindende Normen, etablierte Institutionen und sozial verankerte Interessen den Manövrierraum der politischen Eliten erheblich einschränken,“¹²² schreibt Merkel. In dieser Situation müssen die neuen politischen Akteure verfassungsartige Normen entwerfen, an die sie sich anschließend selber halten sollen. Daraus resultiert die Notwendigkeit eine Balance zwischen den Partikularinteressen mächtiger politischer oder gesellschaftlicher Akteure einerseits und den normativen, am „Willen der Bevölkerung“ orientierten Interessen andererseits, zu schaffen. Eine zu starke Berücksichtigung der elitären

¹²⁰ Merkel, W. (2010): Systemtransformation, S. 105

¹²¹ Croissant, A. (2002): Von der Transition zur defekten Demokratie. Demokratische Entwicklung in den Philippinen, Südkorea und Thailand, S. 20.

¹²² Merkel, W. (2010): Systemtransformation, S. 106

Interessen untergräbt von Anfang an die Legitimität der entstehenden Demokratie. Die völlige Missachtung elitärer Interessen kann aber dazu führen, dass sich einflussreiche Akteure öffentlich gegen die Transformation stellen. Aus diesen Gründen „resultieren demokratische Institutionenordnungen nicht zuletzt aus machtpolitischen, ökonomischen und normativen Konflikten.“¹²³ Der Typus des entstehenden demokratischen Regierungssystems, das sich in Art und Gestalt der Verfassung widerspiegelt, hängt also von einem spezifischen Mix folgender Faktoren¹²⁴ ab: Erstens spielen soziokulturelle Besonderheiten und historisch-konstitutionelle Erfahrungen (der Verfassungsgeber) eine Rolle. Zweitens lässt sich in vielen Fällen ein Zusammenhang zwischen dem Verlauf und der Konstellation der Akteure (und ihren rationalen Strategien) des Systemwechsels und dem anschließenden Regierungssystem nachvollziehen. Und drittens können auch „Vorbilder“ für Verfassungen aus konsolidierten Demokratien importiert werden.

Dieser Mix aus Einflussfaktoren entscheidet im jeweiligen Fall darüber, ob die junge Demokratie verfassungsrechtlich als parlamentarisch, präsidentiell, oder semi-präsidentiell institutionalisiert wird. Trotz zahlreicher Ausnahmen kann festgehalten werden, dass präsidentielle Demokratien (Lateinamerika) am dort entstehen, wo sie „am ehesten mit den traditionellen Mustern der politischen Kultur, wie dem Kazikismo, dem Klientelismus und der Personalisierung der Herrschaftsformen übereinstimmen.“¹²⁵ Semi-präsidentielle Demokratien sind oft Folge einer paktierten Liberalisierung und Transition. Weder die Opposition, noch die alten Regimeeliten waren machtpolitisch in der Lage, die Verfassung gänzlich zu beeinflussen. Folglich sind parlamentarische Demokratien das Ergebnis einer dominanten Stellung der demokratischen Opposition in der Transitionsphase.

4.3 Dritte Phase: Konsolidierung

Die Konsolidierung ist jene Phase, in der sich das neue demokratische Regime stabilisieren kann, sofern sich demokratische Handlungsmuster nach und nach in allen politischen und gesellschaftlichen Bereichen durchsetzen. Gibt es allerdings in der Phase der Konsolidierung unüberwindbare hemmende Faktoren, stagniert der Systemwechsel und das politische System aber Formen der defekten

¹²³ ebd.

¹²⁴ Vgl.: Merkel, W. (2010): Systemtransformation, S. 107 ff.

¹²⁵ Merkel, W. (2010): Systemtransformation, S. 109

Demokratie¹²⁶ annehmen, in die Nähe von Staatsversagen und –zerfall kommen, oder es kommt zu einer Regression und Re-Etablierung autokratischer Zustände. Für die Untersuchung beider Varianten – der erfolgreichen sowie der gescheiterten Konsolidierung – ist die Beantwortung folgender Fragestellungen nötig:

- Ist Konsolidierung ein Zustand oder ein Prozess, wann beginnt und wann endet sie?
- Was ist das zugrunde gelegte Demokratiekonzept bei der Analyse der Konsolidierungsphase?
- Auf welchen gesellschaftlichen Ebenen findet Konsolidierung statt?
- Welche Hemmnisse gibt es für die erfolgreiche Konsolidierung?

Die erste Frage, die sich so wie bei den vorangegangenen Phasen aufdrängt, ist die nach dem Beginn der Konsolidierung. In der Literatur finden sich zwei verschiedene Ansatzpunkte, um den Beginn zu markieren. Ältere Ansätze sehen die ersten freien Wahlen und den Abschluss der Institutionenbildung als Anfangspunkt. Merkel setzt etwas früher im Transformationsprozess an und argumentiert, dass die Verabschiedung der Verfassung der Beginn der Konsolidierung ist. „Denn dann sind die wichtigsten politischen Spielregeln normiert und die zentralen politischen Institutionen wie Parlament, Regierung, Staatspräsident und Justiz etabliert. Der Zustand ‚verflüssigter‘ Strukturen und der Normlosigkeit bzw. Normunsicherheit ist beendet.“¹²⁷

Beide Ansätze haben gemeinsam, dass die wesentlichen demokratischen Institutionen bereits gebildet wurden, innerhalb derer fortan das politische Handeln stattfindet.

Weil in der Phase der Konsolidierung also die Institutionen bereits etabliert sind, und die Unsicherheit der Transitionsphase überwunden ist, wird in mancher Untersuchung die Konsolidierung bereits als demokratischer Status quo gesehen. In dieser Arbeit wird aber die mehrheitlich vertretene Auffassung verfolgt, dass die Konsolidierung ein Prozess ist, der in gewisser Weise „nie“ zu einem Abschluss kommt. Stetig muss das erreichte Ziel des langfristig stabilen Zustandes weiterverfolgt werden. Das Ende der Konsolidierungsphase kann sich deshalb nur auf den Transformationsprozess innerhalb eines gewissen Zeithorizontes beziehen, wo es das Erreichen demokratischer Stabilität markiert.

¹²⁶ Zum Begriff der defekten Demokratie und zur Stabilität verschiedener Regimetypen siehe Kapitel III, Abschnitt 5 und 6.

¹²⁷ Merkel, W. (2010): Systemtransformation, S. 110

Der Erhalt dieser Stabilität über die Phase des Systemwechsels hinaus ist hingegen nur durch einen fortdauernden Anpassungsprozess zu erreichen. Deshalb hat der Zustand der konsolidierten Demokratie immer einen prozesshaften dynamischen Aspekt.

Das eben erwähnte Erreichen demokratischer Stabilität wird in der Literatur mit sehr unterschiedlichen Kriterien „gemessen.“ Die Sichtweisen unterscheiden sich ebenfalls anhand des impliziten Demokratieverständnisses. Betrachtet man die Dahl'schen Minimalkriterien als ausschlaggebend, ist die konsolidierte Demokratie relativ schnell erreicht. Durch die geringen Anforderungen dieser minimalistischen Demokratiekonzepte, ist die Möglichkeit des Scheiterns, also das Gegenteil der Konsolidierung, aber sehr hoch, weil eine tiefgreifende Verankerung der Demokratie fehlt. Weiter gefasste Konsolidierungskonzepte legen längere Zeithorizonte an und stellen deutlich umfassendere Anforderungen an die Konsolidierung. Erfüllt ein politisches System am Ende der Konsolidierung all die angelegten Kriterien, ist die Möglichkeit des Scheiterns als sehr gering einzustufen.

Es scheint sinnvoll, für diese Arbeit ein weit gefasstes Demokratiekonzept zu verwenden, denn die politische Entwicklung in vielen Staaten der dritten Demokratisierungswelle zeigt, dass Institutionen, Verfassungen und periodisch durchgeführte Wahlgänge zwar einen wichtigen Ausgangspunkt für die endgültige Demokratisierung eines Systems darstellen, diese aber scheitern wird, wenn die Gesellschaft nicht oder nicht ausschließlich den formellen demokratischen Normen folgt. Auf Ebene der Akteure entstehen angesichts der mitunter beträchtlichen sozialen Kosten eines Systemwechsels und der hohen Erwartungshaltung an das neue System oft bereits in der Konsolidierungsphase Forderungen nach einer Rücknahme von Reformen. Denn das neue demokratische System ist teilweise mit denselben kontextuellen Schwierigkeiten konfrontiert, an denen das alte Regime gescheitert ist. Die Demokratisierung wird per se als Lösung dieser Probleme wahrgenommen, ist aber faktisch nicht mehr als eine neue Organisationsform, die es im Gegensatz zur gescheiterten Autokratie strukturell zulässt, Problemlösungsmechanismen zu entwickeln. „Disillusionment and the lowered expectations it produces are the foundation of democratic stability. Democracies become consolidated when people learn that democracy is a solution to the problem of tyranny, but not necessarily to anything else,“¹²⁸ so der diesbezügliche Befund Huntingtons. Die Fehleinschätzung, dass der Systemwechsel Richtung Demokratie bereits die Lösung aller Probleme sei, führt

¹²⁸ Huntington, S. (1991): *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, S. 263

mitunter zu einem raschen Abflauen der anfänglichen Demokratie-Begeisterung der Liberalisierungs- und Transitionsphase in der Konsolidierungsphase. Dennoch ist, wie beispielsweise Pallinger betont, die Chance auf Konsolidierung gegeben, denn die Demokratie ist „nicht einseitig auf Leistungslegitimation, dass heißt auf wirtschaftlichen Erfolg angewiesen, sondern sie kann aus einer Vielzahl von Legitimationsquellen schöpfen, was das Lösen dieser Aufgabe erleichtert.“¹²⁹ Der Aspekt einer öffentlichen Ernüchterung nach der anfänglichen Euphorie spielt besonders im postsowjetischen Kontext eine Rolle und wurde – wie bereits erwähnt – von Offe mit dem Dilemma der Gleichzeitigkeit umschrieben. Der zeitgleiche Umbau der Wirtschaft, der politischen Ordnung und der Gesellschaft erzeugte hohe Kosten und stellte die Legitimationsbasis der jungen Demokratie auf eine harte, in etlichen Fällen bis heute zu harte Probe.

Entweder bleibt die politische Elite in solch einer Situation dem demokratischen Rahmen treu, weil es neben der Demokratie kein Alternativsystem mehr gibt. Die Umstände zwingen also aus unterschiedlichen Gründen zum demokratischen Vorgehen. Die andere, für die erfolgreiche Konsolidierung deutlich günstigere Möglichkeit ist allerdings gegeben, wenn Eliten und Massen demokratisches Verhalten habitualisiert haben und andere, nicht-demokratische Systemformen trotz aller Schwierigkeiten nicht mehr als realistische Alternative gesehen werden. Dieser Aspekt ist ebenfalls eng mit dem zugrunde gelegten Demokratiekonzept verknüpft, denn ein minimalistischer Zugang gibt sich mit dem schlichten Einhalten der demokratischen Normen zufrieden, auch wenn die handelnden Akteure diesen skeptisch gegenüber stehen. Ein maximalistisches Demokratiekonzept kann hingegen erst dann von einer konsolidierten Demokratie sprechen, wenn das Verhalten der Akteure durch den zweiten der gerade aufgezeigten Gründe bestimmt ist.

4.3.1 Ebenen der demokratischen Konsolidierung

Merkel, der seine Überlegungen auf ein weit gefasstes Demokratiekonzept (embedded democracy, vgl. Abschnitt 5.1.1 dieses Kapitels) stützt, unterscheidet aufgrund dieser Überlegungen zwischen vier Ebenen, auf denen Konsolidierung gelingen oder scheitern kann. Minimalistische Konsolidierungskonzepte beziehen sich in Merkels Einteilung nur auf die erste Ebene, weswegen Merkel annimmt, dass sich die unterste Ebene am schnellsten konsolidieren kann, während sich der Prozess auf der obersten Ebene über lange Zeiträume erstreckt. „Die vier analytischen Ebenen geben (...) eine häufig beobachtbare zeitlich gestufte Abfolge

¹²⁹ Pallinger, Zoltán T. (1997): Der Umbruch in Osteuropa, S. 15

der demokratischen Konsolidierung insofern wieder, als Ebene 1 in aller Regel am frühesten konsolidiert ist.“¹³⁰ Die folgende Darstellung der politischen, institutionellen und gesellschaftlichen Ebenen demokratischer Konsolidierung folgt Merkels Modell, soll aber dort wo es nötig und sinnvoll erscheint durch weitere Aspekte ergänzt werden.

Erste Ebene: Die konstitutionelle Konsolidierung

Die konstitutionelle Konsolidierung ist das Fundament jeder demokratischen Entwicklung und beginnt unmittelbar nach dem Verabschieden der Verfassung. Die Art und Weise wie es zu einer Verfassung kommt bestimmt maßgeblich die Ausgangsbedingungen für die Konsolidierung der weiteren Ebenen. Denn nur wenn alle relevanten gesellschaftlichen Akteure ihre Interessenskonflikte innerhalb des Rahmens der Verfassung austragen, wird ein „Übermaß an wechselseitigem Misstrauen und Unberechenbarkeit verhindert.“¹³¹ Es geht darum, die Verfassung von Beginn an so zu gestalten, dass sie allgemein akzeptiert wird. Nur so kann erreicht werden, dass der Verfassungsrahmen eingehalten und jedwedes politisches Handeln in ein Spektrum möglicher Verhaltensweisen eingebettet wird. Die Verfassung muss folglich alle Gruppen und Individuen gleichermaßen inkludieren und angemessene Konfliktlösungsmechanismen bereitstellen. Die entscheidende Frage am Beginn der Konsolidierungsphase ist deshalb, wie es gelingt, die Verfassung mit der eben beschriebenen notwendigen Verbindlichkeit auszustatten. Merkel nennt zwei wesentliche Aspekte:¹³² Die Verfassung erhält zum einen „formale Legitimation“ im Idealfall durch ein demokratisches Zustandekommen der verfassungsgebenden Versammlung, demokratische Verfahren innerhalb dieser Versammlung und durch ein abschließendes Referendum. Der empirische Vergleich zeigt, dass die Verfassung statt dieser idealtypischen Verfahrensweise mit zwei Legitimationsstufen meist anders zustande kommt. Merkel betont, dass kein Systemwechsel der dritten Demokratisierungswelle den „vorbildlichen Weg“ der Verfassungsgebung beschritten hat.¹³³ In vielen Fällen werden zwar demokratische Grundsätze eingehalten, aber es gibt nur eine Legitimationsstufe, weil entweder die Versammlung nicht demokratisch gewählt ist, oder es zu keiner

¹³⁰ Merkel, W. (2010): Systemtransformation, S. 112 ff.

¹³¹ Merkel, W. (2010): Systemtransformation, S. 113

¹³² Vgl.: Merkel, W. (2010): Systemtransformation, S. 114

¹³³ Dass nur eine Legitimationsstufe in den Prozess eingebaut wird lässt sich generell in Folge von Regimebrüchen beobachten und gilt demokratietheoretisch auch nicht als besonders bedenklich. Nach dem Kollaps totalitärer Systeme wird die Verfassung oft in einem Umfeld kaum vorhandener Zivilgesellschaft verabschiedet.

Verfassungsratifizierung durch die Bevölkerung kommt. Zum anderen braucht es, um die Verfassung zum stabilen Grundkonsens zu machen, die „empirische Legitimation.“ Zeigt sich im Verlauf der ersten politischen Entscheidungen nach der Verabschiedung der Verfassung, dass diese ihre Wirkung nicht verfehlt, wächst ihre Befürwortung. Dies ist zu erwarten, wenn alle gesellschaftlichen Gruppen, einschließlich der Minderheiten den gleichen institutionellen Zugang zu politischer Macht haben. Und die geschaffenen Institutionen müssen effizient und rasch arbeiten, um effektive (Probleme lösende) politische Entscheidungen zu ermöglichen. Die wissenschaftliche Debatte dreht sich dabei hauptsächlich um die Frage, ob präsidentielle, semi-präsidentielle oder parlamentarische demokratische Ordnungen günstiger für die Konsolidierung sind und inwieweit der Unterschied zwischen Mehrheits- und Konsensdemokratien eine Rolle spielt. Parlamentarische Demokratien haben in der Regel eine größere Parteiendiversität und werden deshalb von den Befürwortern als anpassungsfähiger an die komplexe Gesellschaft gewertet. Auch Merkel ist dieser Auffassung und zitiert vergleichende Studien, um zu zeigen, dass junge Demokratien die besten „Überlebenschancen“ haben, wenn es sich um parlamentarische Demokratien handelt. Eine detaillierte Darstellung dieses Zusammenhangs erfolgt zu einem späteren Zeitpunkt.

Zweite Ebene: Die repräsentative Konsolidierung

Eine Konsolidierung kann nur dann erfolgreich sein, wenn auf konstitutioneller Grundlage adäquate Strukturen zur Vermittlung zwischen Bürgern und Staat entwickelt werden. Für die Formulierung individueller und kollektiver Interessen braucht es sowohl politische Parteien, als auch ein differenziertes Verbändewesen.

Die Bildung politischer Parteien beginnt schon vor der Transformation innerhalb der Opposition. In der Spätphase eines autokratischen Systems sammeln sich die unterschiedlichsten Interessensgruppen, die trotz aller Gegensätze das Ziel eines Umbruchs eint. Aber „mit Fortschreiten der demokratischen Konsolidierung zerfallen die einstigen regimeoppositionellen ‚Forumsparteien‘ rasch entlang ideologischer, sozialer oder personeller Trennungslinien,“¹³⁴ sodass ein gewisses Spektrum an Parteien entsteht. Um zu beurteilen, welche Konfigurationen für die Konsolidierung dieser Ebene günstig sind, müssen mehrere Faktoren analysiert werden: Erstens ist in der Analyse zu beachten, ob sich im Zuge der Systemtransformation ein Mehrheits- oder Verhältniswahlssystem etabliert hat.

¹³⁴ Merkel, W. (2010): Systemtransformation, S. 118

Die theoretisch günstigste Konfiguration sind Wahlsysteme, die „Elemente der Verhältnis- und der Mehrheitswahl annähernd gleichgewichtig kombinieren.“¹³⁵ So ermöglicht beispielsweise ein Verhältniswahlssystem mit Sperrklausel einerseits eine ausreichende Kohärenz zwischen dem Parteienspektrum und der Gesellschaft, verhindert aber gleichzeitig den Einzug von dutzenden Kleinparteien in das Parlament. Solche Systeme fördern laut Merkel deshalb die soziale Inklusivität gleichermaßen wie die Chance auf eine stabile Regierungsmehrheit. Ein reines Mehrheitswahlssystem schließt hingegen große politische Gruppen vom Zugang zur politischen Mitbestimmung aus und kann in der jungen, noch nicht gefestigten Demokratie die Formierung demokratiefeindlicher Gruppen bewirken.

Aus diesen Gründen sieht Merkel ein „moderates Vielparteiensystem“ als ideal für die repräsentative Konsolidierung an. Denn häufige Regierungswechsel zeigen eine hohe Wählerfluktuation an, die auf mangelnde Identifikation zwischen Wahlbevölkerung und einer der vorhandenen Parteien schließen lässt. Handelt es sich zudem um radikale Wenden der Regierungspolitik, zeigt das eine große Differenz zwischen den ideologischen Zielvorstellungen der unterschiedlichen Parteien. Häufige Richtungswechsel und schlechte Verankerung der Parteien in der Gesellschaft gelten daher als konsolidierungshemmend.

Das Verbändewesen ist besonders in ehemals autoritär regierten Gesellschaften eine Konsolidierungsschwachstelle. Denn neben den Parteien, die die territoriale Repräsentation der Bevölkerung übernehmen, müssen Verbände ergänzend für die funktionale Repräsentation sorgen. Das heißt, soziale Interessen müssen Strukturen vorfinden, in denen sie gebündelt, organisiert und kommuniziert werden können. Nur so kann gegenüber anderen Interessensgruppen oder dem Staat kollektiv gehandelt werden. Denn ohne gut kooperierende Verbände unterschiedlicher Interessensgruppen ist die Bevölkerung weder „vor einer etatistischen Suprematie noch vor sozialdarwinistischen Auswirkungen reiner Marktwirtschaften sicher.“¹³⁶ In diesem Sinne dienen Verbände in einer Demokratie dazu, der Bevölkerung in den Strukturen des politischen Systems das nötige Gewicht zu verleihen. Die Herausbildung eines sozial inklusiven Verbändespektrums hat also positive Auswirkungen auf die „diffuse Unterstützung“¹³⁷ für die junge Demokratie, weil individuelle Probleme (z.B.:

¹³⁵ Merkel, W. (2010): Systemtransformation, S. 119

¹³⁶ Merkel, W. (2010): Systemtransformation, S. 121

¹³⁷ Vgl.: Easton, D. (1975): A Re-Assessment of the Concept of Political Support, S. 436; Easton schreibt: „We can describe support as an attitude by which a person orients himself to an object either favorably or unfavorably, positively or negatively. Such an attitude may be expressed in

durch den ökonomischen Wechsel bedingte Arbeitslosigkeit) über die intermediären Strukturen kommuniziert werden können. Dies ist Voraussetzung dafür, dass politische Gegenmaßnahmen getroffen werden können. Greifen diese, wird das Vertrauen in die neuen politischen Institutionen, Parteien und Interessensvertretungen gestärkt.

Dritte Ebene: Die Verhaltenskonsolidierung

Die Konsolidierung auf dieser Ebene ist mit dem Annehmen demokratischer Verhaltensmuster durch relevante informelle politische Akteure gleichzusetzen. Merkel listet als „potentielle Vetomächte“¹³⁸ (gegen die Demokratie) folgende Akteure auf: das Militär, paramilitärische Verbände, Vertreter des Finanz- und Industriekapitals, Großgrundbesitzer, radikale Gewerkschaften oder terroristische Gruppierungen. Diese Akteure besitzen per Verfassung kein Mandat für politische Entscheidungen, neigen bei ökonomischen, sozialen oder politischen Krisen (unter Androhung von Gewalt oder anderen repressiven Maßnahmen) dazu, in Regierungsagenden einzugreifen. Hier zeigt sich die Bedeutung des Konsolidierungserfolgs auf den ersten beiden Ebenen: Je besser diese konsolidiert sind, desto stärker zwingt der bereits stabilisierte politische Kontext zu demokratiekonformen Verhalten. Je weniger Vertrauen die informellen Akteure aber in Verfassung, Institutionen, Parteien und Verbände haben, desto eher sehen sie ihre Interessen durch politische und soziale Reformen bedroht und beginnen ihre Position für antidemokratische Vetokoalitionen zu nutzen.

Vierte Ebene: Konsolidierung der Bürgergesellschaft

Die Entwicklung einer demokratiefreundlichen politischen Kultur und einer starken Zivilgesellschaft dauert von allen vier genannten Ebenen naturgemäß am längsten. In Anlehnung an Norbert Elias könnte man die Konsolidierung auf dieser Ebene als „innere Demokratisierung der Gesellschaft“ charakterisieren. Schließlich betrifft sie, anders als die vorangegangenen drei Ebenen, nicht mehr nur die Eliten einer Gesellschaft, sondern die gesamte Masse an Individuen. Angesichts der komplexen Zusammenhänge, die über die Konsolidierung dieser Ebene entscheiden, bleiben die Analysekonzepte und Aussagen der Transformationsforschung dazu recht schwammig. Merkel greift zunächst auf

parallel action. In short, in its common usage supports refers to the way in which a person evaluatively orients him self to some object through either his attitude or his behavior.’

¹³⁸ Vgl.: Merkel, W. (2010): Systemtransformation, S. 122

Almonds und Verbas Konzept der „civic culture“ zurück, in dem demokratiefördernde Einstellungen und Werte identifiziert wurden. Almond und Verba haben in ihrer Studie¹³⁹ drei Typen politischer Kultur konstruiert, die sich hinsichtlich ihres Verhältnisses zum politischen System unterscheiden: Die parochiale (= sehr lokal orientierte) Kultur, die Kultur der Untertanen und die partizipatorische Kultur. Nach Almond und Verba ergibt sich die demokratiefreundlichste politische Kultur aus einer Mischung dieser drei Typen. Im Kontext noch nicht konsolidierter, junger Demokratien ist es laut Merkel sogar vorteilhaft, wenn eine allzu große Partizipations-Motivation der Bevölkerung durch das Vorhandensein untertäniger und negativ selektierender Einstellungen gebremst wird, damit die nötigen, kurzfristig oft sehr einschneidenden Reformmaßnahmen nicht verzögert werden. Die zivilgesellschaftliche Beteiligung, die außerhalb der staatlichen Institutionen stattfindet und sich je nach Anlassfall eventuell auch gegen diese richtet, kann junge Demokratien überfordern und dadurch Misstrauen gegenüber den neuen Strukturen erzeugen. Je weiter die Konsolidierung auf der vierten Ebene fortgeschritten ist, desto mehr sollen aber „die parochialen und passiven Untertaneneinstellungen verschwinden und einer breiten staatsbürgerlichen Partizipation Platz machen“¹⁴⁰ damit es – im Sinne des Input-Output-Schemas – zu einer Kooperation zwischen Bürgern und politischem System kommt. Erst wenn die aufgezeigten Konsolidierungsschritte auf den vier Ebenen erfolgt sind, ist die Stabilität demokratischer Systeme erreicht.

4.4 Erklärungen für das Scheitern der Konsolidierung

Die gerade diskutierten Begriffe, Typologien und Ansätze der Transformationsforschung erwecken oftmals den Anschein, als handle es sich bei den aufgezeigten Prozessen um Automatismen oder Kettenreaktionen, die nur eines Auslösers bedürfen, damit es zum Wechsel in Richtung Demokratie kommt. Angesichts der Tatsache, dass die Mehrzahl der Staaten die zur „dritten Demokratisierungswelle“ gezählt werden, seit bald zweieinhalb Jahrzehnten zu keiner demokratisch konsolidierten Form finden, wurde vielen Systemwechselstudien und –Modellen inzwischen ein breiterer Demokratiebegriff zugrunde gelegt. Es kam zu den bereits erwähnten Begriffsschöpfungen der gelenkten oder defekten Demokratie, inhaltlich änderte

¹³⁹ Vgl.: Almond, G./ Verba, S. (1963): The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations

¹⁴⁰ Merkel, W. (2010): Systemtransformation, S. 125

sich an den Ansätzen aber wenig. Das zu erwartende Ergebnis eines Systemwechsels blieb – wenn auch mit Defekten – ein demokratisches System. Logische Folge der nun anschließend genannten Ursachen, die zu einer Stagnation der Konsolidierung führen, ist aus Sicht der Transformationsforschung eine der genannten Formen der defekten Demokratie.

a) ökonomische Hemmnisse

Autokratische Systeme sind oftmals von einer enormen Ungleichheit in der Verteilung gesellschaftlicher Ressourcen geprägt. Ökonomische und sozioökonomische Entwicklung im Zuge der demokratischen Konsolidierung schließt also eine innergesellschaftliche Umverteilung dieser Ressourcen ein. Folgt die sozioökonomische Modernisierung einem semimodernen Pfad, bleibt diese Umverteilung aus und weite Teile der Bevölkerung sind (weiterhin) vom Zugang zu ökonomischen, kulturellen und kognitiven Ressourcen – und damit von der Chance auf den Zugang zu politischen Machtressourcen – abgeschnitten. Sozioökonomische Modernisierung muss folglich die Chancenungleichheit zwischen „breiter Masse“ und besitzender Klasse auf ein gewisses Maß reduzieren, um gravierenden Machtungleichgewichten vorzubeugen. Deshalb kann die Demokratisierung von den Besitzenden als Bedrohung wahrgenommen und gehemmt werden. Der wichtigste Indikator für den sozioökonomischen Entwicklungsgrad ist das Bruttoinlandsprodukt. Allerdings muss es mit anderen Daten wie Lebenserwartung, Bildungsgrad und Beschäftigungszahlen, oder statistischen Berechnungen wie dem Gini-Index ergänzt werden, um Aussagen über die Verteilung zuzulassen. Niedriges sozioökonomisches Entwicklungsniveau und ungleiche Verteilung einerseits, sowie andererseits die Versuche elitärer Kreise, genau diesen „Chancenvorteil“ zu bewahren erhöhen die Wahrscheinlichkeit für Demokratiedefekte. Interne oder externe ökonomische Krisen stellen oftmals die Gelegenheit dar, in der mächtige Akteure ihren in Bedrängnis geratenen Einfluss sichern und institutionalisieren können. „Sie sind häufig die Stunde der Sondervollmachten und Notstandsverordnungen (...) die zum einen häufig über die konstitutionellen Grenzen gedehnt werden und sich zum anderen über die akute Notstandssituation hinaus verstetigen.“¹⁴¹

b) gesellschaftliche Hürden

Auch das Sozialkapital ist stark mit Fragen der Chancengleichheit und Verteilungsgerechtigkeit verknüpft. Im Einzelfall spielt es eine große Rolle, ob

¹⁴¹ Merkel, W. (2010): Systemtransformation, S. 39

sich das Sozialkapital entlang ethnischer, regionaler oder religiöser Unterschiede verteilt. Verfügen nur bestimmte Gruppen über ein hohes Sozialkapital, begünstigt dies Demokratiedefekte, weil so – bei Begünstigten wie Unbegünstigten – mittelfristig der Demokratisierungswille schwindet und die Konsolidierung stagniert.

Sind aufgrund derartiger Differenzierungen nicht alle gesellschaftlichen Gruppen in ausreichendem Maße in das soziale Netz, die Arbeitswelt und den Austausch von Wissen eingebunden, und unterscheidet sich deren Zugang zum gesellschaftlichen, sozialen und öffentlichen Leben in erheblichem Maße, kann sich kaum eine tragfähige Zivilgesellschaft entwickeln. Die Herausbildung intermediärer Strukturen, etwa das Entstehen eines adäquaten Parteien- und Verbändespektrums, ist im Kontext ethnischer oder religiöser Segmentierung kaum möglich. Dadurch wird die Kommunikation der Bevölkerung mit der Regierung beeinträchtigt, das politische System verarbeitet nur selektive oder unvollständige Inputs und erzeugt beispielsweise für die Aufgabe des „Nationbuildings“ oder die Aufarbeitung „historischer Erblasten“ inadäquate Outputs. In dieser Situation finden nicht konsolidierte Demokratien nicht die richtigen und akzeptierten Lösungsstrategien für Identitäts- und Staatlichkeitskrisen, oder den kontinuierlichen Abbau einer anti-demokratisch geprägten politischen Kultur.

c) politische Defizite

Ein exklusiver Verlauf der Transition, von dem relevante gesellschaftliche Eliten und Gruppen ausgeschlossen waren, ist für die Akzeptanz und den Schutz der neuen demokratischen Ordnung von Nachteil. Versagen Teile der Elite den Institutionen der Demokratie ihre Zustimmung, entwickelt sich in der Folge auch in der Bevölkerung in geringerem Maße eine systemunterstützende Haltung. Die Interaktionsmuster zwischen Politik und Bevölkerung unterliegen weiterhin dem Einfluss informeller Institutionen. Korruption, Klientelismus und Patrimonialismus existieren als Kennzeichen vormoderner Staatsräson parallel zu den modernen Prinzipien der „Legalisierung, Formalisierung, Bürokratisierung und Professionalisierung.“¹⁴² Dies ist vor allem dann zu beobachten, wenn internationale und regionale Einbindung schwach ausgeprägt sind und die Opportunitätskosten für Handlungen außerhalb des formellen

¹⁴² Weiß, U. (2002): Begriffsdefinition Moderne, in: Nohlen, D. (2002): Lexikon der Politikwissenschaft, S. 549

Rahmens gering bleiben, weil Sanktionen (durch Nachbarn, Staatenbündnisse, etc.) ausbleiben.

5. Defizite der Transformationsforschung

Auch wenn die meisten Autoren darauf hinweisen, dass es in der Praxis zu enormen Abweichungen von ihren „idealtypischen“ Transformations-Skizzen kommen kann, so lohnt sich dennoch ein Blick auf die Argumente der Systemwechsel-Kritiker. In diesem Zusammenhang sei auf Thomas Carothers verwiesen, der die gesamte Transformationsforschung auf fünf – aus seiner Sicht fragwürdige – Kernannahmen zuspitzt, die anscheinend paradigmatischen Charakter haben. Die kritisierten „core assumptions“ lauten:

- a) Jeder Staat, der sich von autoritären Verhältnissen abwendet, kann als in demokratischer Veränderung befindlich, eingestuft werden.
- b) Die Demokratisierung erfolgt in drei Schritten: Zunächst kommt es zu einer Öffnung, gefolgt vom Durchbruch demokratischer Werte und schließt mit einer Konsolidierung des demokratischen Staates ab.
- c) Wahlen führen – schon alleine aufgrund der Tatsache, dass sie abgehalten werden – zu einer Demokratisierung.
- d) Die Rahmenbedingungen (wirtschaftlich, gesellschaftlich, historisch, institutionell, ethnische Zusammensetzung, etc.) spielen für die Transformationsforschung eine untergeordnete Rolle.
- e) Die Demokratische Entwicklung erfordert kein state-building. Es muss nur eine (institutionelle) Neugestaltung des – so die Annahme – funktionierenden und vorhandenen Staates erfolgen.

Carothers kritisiert, dass sich keineswegs jeder Staat, der sich von autoritären Regimen abwendet „in transition to democracy“¹⁴³ befindet. Zwar beinhalten die meisten dieser Staaten inzwischen demokratische Elemente, von funktionierenden Demokratien kann jedoch nur in wenigen Beispielen gesprochen werden. Die dreistufige Entwicklung ist empirisch nicht nachvollziehbar, da viele Transformationsstaaten irgendwo in diesem Prozess stecken bleiben, oder es sogar zu einem „Rollback“ kommt. Dass bloße Abhalten von Wahlen, ohne andere politische Partizipationsmöglichkeiten zu fördern, reicht nach Carothers nicht aus, um die autoritären Strukturen zu überwinden.

¹⁴³ Carothers, Th. (2002): The End of the transition Paradigm. In: Journal of Democracy, Vol. 13, No. 1, January 2002; S. 14

Analog zu Dimitri Trenins¹⁴⁴ (und nicht nur dessen) Feststellung, dass Demokratisierung einer relativ wohlhabenden und selbstbewussten Mittelschicht bedarf, meint Carothers, dass diverse Rahmenbedingungen sehr wohl eine tragende Rolle bei der Demokratisierung einnehmen. „It is clear that relative economic wealth (...) contributes to the chances for democratic success.“¹⁴⁵ Auch die Annahme, dass auf state-buildig weitgehend verzichtet werden kann, ist laut Carothers falsch. Oft sind – wie in rund 20 post-sowjetischen oder ex-jugoslawischen Staaten – schlicht keine Institutionen vorhanden, auf die sich die Implementierung einer Demokratie stützen könnte.

5.1 Erstes Defizit: Die Dominanz der Demokratie

Zwar ist Carothers Kritik aus dem Jahr 2002 – wie sich nicht zuletzt an einem breiteren Demokratiebegriff und dem Konzept der defekten Demokratie zeigt – mittlerweile in die Transformationsforschung eingeflossen, aber „auch die verminderten Typen sind immer noch am Idealtyp der Demokratie und an der Grundannahme eines Demokratisierungspfades orientiert, nur mit dem Unterschied, dass jetzt auch Abweichungen zugestanden werden.“¹⁴⁶

Oft wird davon ausgegangen, dass der Kollaps der kommunistischen Systeme im Osten Europas Teil des „globalen Siegeszuges der Demokratie“¹⁴⁷ sei, kritisiert Hensell. Die Demokratie werde sowohl als analytische Kategorie, als auch als normative Erwartungshaltung verwendet. Ebenso verhält es sich mit als autoritär eingestuften Regimen, die immer nur danach analysiert werden, was ihnen im Vergleich zu einer Demokratie fehlt. Die meisten Konzeptionen verstehen autoritäre oder autokratische Systeme „mehr oder weniger explizit in negativer Abgrenzung zur Demokratie.“¹⁴⁸ Der Hinweis vieler Transformationsforscher, dass ein Systemwechsel nicht zwingend zur Demokratie führt, findet sich zwar in fast jeder Arbeit, dennoch beschäftigt sich der Grossteil der Transformationsliteratur aber ausschließlich mit folgenden Aspekten¹⁴⁹ der Demokratisierung:

- Voraussetzungen demokratischer Herrschaft
- Verläufe des Übergangs zur Demokratie
- Bedingungen demokratischer Konsolidierung

¹⁴⁴ Vgl.: Trenin, D. (2005): Russland richtig lesen. In: Russlandanalysen Nr. 85/05, S. 4 ff.

¹⁴⁵ Carothers, Th. (2002): The End of the transition Paradigm. In: Journal of Democracy, Vol. 13, No. 1, January 2002; S. 16

¹⁴⁶ Hensell, S. (2009): Die Willkür des Staates, S. 25

¹⁴⁷ Hensell, S. (2009): Die Willkür des Staates, S. 24

¹⁴⁸ Hensell, S. (2009): Die Willkür des Staates, S. 27

¹⁴⁹ Vgl.: Hensell, S. (2009): Die Willkür des Staates, S. 25

- Wahlsysteme, Wählerverhalten und Rolle der „Gründungswahlen“
- Verfassungsfragen
- Entwicklung von Parteien, Zivilgesellschaft und Freiheit der Medien
- Verhältnis von Exekutive und Legislative

Die Dominanz der Demokratie in der Systemwechselforschung verstellt aus Sicht der Kritiker den Blick auf andere relevante Faktoren und Entwicklungen, etwa die politische Ökonomie oder die Rolle des (bürokratischen) Staates. Wie „die Kontrolle und Umverteilung von materiellen Ressourcen, die ökonomische Bedeutung von öffentlichen Ämtern, Formen der Aneignung und die damit generierte politische Unterstützung, käufliche Institutionen oder Fiskalität“¹⁵⁰ den Systemwandel beeinflussen, wird laut Hensell zu wenig diskutiert.

Tatsächlich wird der Staat von der Transformationsforschung als relativ stabile und dauerhafte Gegebenheit betrachtet. Es wird angenommen, dass Kernelemente moderner Staatlichkeit, wie sie sich etwa bei Weber finden und die Voraussetzung für die Demokratie sind, bereits vorhanden sind. Eine Fehleinschätzung der Transformationsforschung, wie Hensell meint, denn „rationale, bürokratische Staatlichkeit ist (...) keine Selbstverständlichkeit, sondern muss auf ihre Ausprägung und Funktionsweise hin untersucht und problematisiert werden.“¹⁵¹

5.2 Zweites Defizit: Dominanz erfolgreicher Transformations-Fälle

Das zweite Problem sieht Hensell in der ungleichen Repräsentation von Länderstudien, auf deren Basis die wissenschaftliche Debatte abläuft. Mittelosteuropäische Länder, deren Systemwechsel tatsächlich zur Demokratie geführt haben, wurden bislang deutlich häufiger untersucht, als jene Südosteuropas und Eurasiens wo „westliche Modelle des Regierens“ bis heute ausgeblieben sind. Bald zeigte sich, dass es zwischen den Nachfolgestaaten des Sozialismus erhebliche Kultur-, Struktur- und Entwicklungsunterschiede gibt. Jene mittelosteuropäischen Länder, die heute bereits EU-Mitglieder sind, durchliefen einen recht geordneten und den Theorien weitgehend entsprechenden Systemwechsel, während südosteuropäische und vor allem eurasische Staaten bis heute durch Formen autoritärer Herrschaft regiert sind. Hensell kritisiert, dass von Transformationsforschern auf diese offensichtlichen Unterschiede kaum eingegangen wurde, beziehungsweise die Theoriebildung und

¹⁵⁰ Hensell, S. (2009): Die Willkür des Staates, S. 27

¹⁵¹ Hensell, S. (2009): Die Willkür des Staates, S. 29

–Überprüfung sich größtenteils auf die acht mittelosteuropäischen Länder und Russland beschränkte. Hensell untermauert diesen Vorwurf mit einem Vergleich aller relevanten Publikationen zwischen 1993 und 2006 in drei international angesehenen Fachzeitschriften. Sein Ergebnis zeigt, dass auf Mitteleuropa doppelt so viele Fallstudien entfallen, wie auf die anderen Regionen, obwohl es dort mehr als zweimal so viele Staaten gibt. Diese sind folglich in der Diskussion deutlich unterrepräsentiert. „Der Fokus der Transformationsforschung auf die Demokratie hat dazu geführt, eben all diejenigen Fälle zu vernachlässigen, bei denen sich die Verwirklichung der demokratischen Ordnung nicht ausreichend beobachten ließ.“¹⁵² Der „Ostblock“ wurde schon wie er noch existierte aufgrund der russischen Hegemonie als gleichgeschaltet und relativ homogen betrachtet. Das bereits an der Kommunismusforschung kritisierte Defizit einer unzureichenden Differenzierung zwischen den Ländern des Ostblocks findet laut Hensell seine Fortsetzung im heutigen Mainstream der Transformationsforschung.

5.3 Drittes Defizit: Die Vernachlässigung historischer Prozesse

Als drittes Defizit führt Hensell schließlich die „mangelnde Historizität“ vieler Transformationsanalysen an. Zwar werde durchaus auf historische Aspekte Bezug genommen, allerdings nur auf Entwicklungen seit dem Kollaps des Sozialismus. Im Mittelpunkt steht bislang stets die Frage, wie der sozialistische Staat und seine institutionelle Spezifik die Transformation und Konsolidierung seines Nachfolgers mitbestimmt. Um die Entwicklungen jenseits der mittelosteuropäischen Länder aber verstehen zu können, muss auch untersucht werden, „wie die sozialistischen Staaten ihrerseits von vorsozialistischen Bedingungen geprägt waren. Es macht (...) einen Unterschied, ob die heutigen Staaten auf eine Tradition der rationalen Staatsbildung zurückblicken können oder nicht.“¹⁵³ Zunächst muss deshalb geklärt werden, auf welchen historischen Bedingungen der sozialistische Staat beruhte, welche institutionellen Besonderheiten er aufwies, welche seiner Elemente den Kollaps überdauert haben und die post-sozialistische Ära mitbestimmen und welche staatliche Herrschafts- und Verwaltungslogik daraus resultiert.

¹⁵² Hensell, S. (2009): Die Willkür des Staates, S. 32

¹⁵³ Hensell, S. (2009): Die Willkür des Staates, S. 14

6. Das Konzept der pfadabhängigen Transformation

Die Pfadabhängigkeit als sozialwissenschaftliches Konzept hat seinen Ursprung in den Arbeiten von Douglass C. North zu Beginn der 1990er-Jahre und wurde von Paul Pierson für die Politikwissenschaft adaptiert.¹⁵⁴ Demnach wird die Entwicklung eines Staates, beziehungsweise einer Gesellschaft als Pfad betrachtet, der – sobald einmal eingeschlagen – mit großer Kontinuität beschritten wird. Im Ablauf der Zeit kommt es durch Zäsuren immer wieder dazu, dass die Gesellschaft an Kreuzungspunkten ankommt, an denen mehrere Pfade alternativ zum bisher beschrittenen zur Verfügung stehen. Kreuzungspunkte sind dann erreicht, wenn in einer Gesellschaft die Instabilität bereits so hoch ist, dass kleine Störungen enorme Auswirkungen auf die weitere Entwicklungsrichtung und die Auswahl des künftigen Pfades haben. Auf dem Pfad selbst (zwischen den Kreuzungspunkten) befindet sich die Gesellschaft in einer stabilen Phase, in der Störungen kaum zu Veränderungen führen. „The crucial feature of a historical process that generates path dependence is positive feedback (or self-reinforcement). Given this feature, each Step in a particular direction makes it more difficult to reverse course.“¹⁵⁵ Je weiter die Gesellschaft sich also vom letzten Kreuzungspunkt mit seinen Alternativpfaden entfernt, desto höher wird der Aufwand, doch noch einen anderen Pfad zu wählen. „In the presence of positive feedback, the probability of further Steps along the same path increases with each move down that path. This is because the relative benefits of the current activity compared with once-possible options increases over time.“¹⁵⁶ Deshalb wird der Pfad selbst dann nicht mehr gewechselt, wenn im Nachhinein Alternativen als besser erkannt werden. Der Pfad wird dadurch automatisch zu einer stabilen Phase historischer Entwicklung, unabhängig davon auf welcher Entscheidungsgrundlage er eingeschlagen wurde. Dies birgt auch die Möglichkeit, dass sich in historischen Prozessen – entgegen der systemtheoretischen Annahme der Selbstkorrektur und Anpassung – Fehler manifestieren und fortsetzen können. Im Kontext der Transformationsforschung und des postsowjetischen Raumes bedeutet Pfadabhängigkeit, dass sich historisch gewachsene, meist informelle Praktiken verstetigt haben. Für das Verständnis post-sowjetischer Staatlichkeit müssen deshalb auch historische Verlaufsmuster skizziert werden, die über die Phase des Sozialismus hinaus reichen.

¹⁵⁴ Vgl.: Schultze, R.O. (2002): Begriffsdefinition Pfadabhängigkeit, in: Nohlen, D. (2002): Lexikon der Politikwissenschaft, S. 643

¹⁵⁵ Pierson, P. (2004): Politics in time: history, institutions, and social analysis, S. 21

¹⁵⁶ ebd.

Die Transformationsforschung orientiert sich sehr stark am modernen Staat, wie er sich (vgl. Kapitel I, Abschnitt X) in Europa herausgebildet hat. Es ist allerdings fraglich, ob die Entwicklung von Staat und Gesellschaft in Europas östlicher Peripherie dieselben Entwicklungsstufen durchgemacht hat, wie das „Zentrum“ in West- und Mitteleuropa. Der osteuropäische Entwicklungspfad staatlicher Herrschaft ist durch das Jahrhunderte lange Dasein als Peripherie und die erst durch den Sozialismus in Gang gesetzte Modernisierung deutlich vom westeuropäischen Modell zu unterscheiden. Eine plausible Erklärung, wie trotz des Systemwechsels postsowjetischer Staaten Richtung moderner Demokratie in ihrem Inneren vormoderne Logiken bestehen blieben, findet sich in Stephan Hensells soziologischer Staatskonzeption.

Aufbauend auf dem modernisierungstheoretischen Paradigma des sozialen Wandels, Pierre Bourdieus Theorie der Praxis und Max Webers Staatstypologie und politischer Soziologie¹⁵⁷ entwickelt Stephan Hensell ein Verständnis, wonach die Herrschaftslogik das Ergebnis von Akteurshandlungen und -Praktiken ist. Ausgangspunkt für diese soziologische Staatskonzeption ist eine Rekonstruktion „wesentlicher Entwicklungslinien“ des Staates vor, während und nach der Ära des Sozialismus. Hensells vergleichende historische Analyse bezieht sich auf Russland, den Kaukasus, Eurasien und Südosteuropa und identifiziert auf diese Weise „übergreifende Gemeinsamkeiten“ der Regionen. Im Kontext dieser Arbeit wird allerdings darauf verzichtet, den gesamten post-sowjetischen Raum zu betrachten. Stattdessen wird – im Hinblick auf die spätere Analyse Georgiens – der Fokus auf die Kaukasusregion gelegt.

6.1 Vor dem Sozialismus

Die Kaukasusregion ist seit Jahrhunderten die Peripherie großer politischer Einheiten. Zunächst stand das Gebiet zwischen Perserreich und Osmanischem Reich und war nicht selten Schauplatz für Kriege zwischen diesen beiden islamisch geprägten Herrschaftszentren. Ab dem ausgehenden 18. Jahrhundert wuchs der russische Einfluss in der Region, wodurch zwar das orthodoxe Christentum verbreitet wurde, an der „Randlage“ änderte sich dadurch jedoch kaum etwas.

Die Geschichtsforschung zeichnet von der Kaukasusregion vor der russischen Eroberung ein Bild, dass sich durch eine Vielzahl unterschiedlicher politischer Formen kennzeichnet. Hierarchisch stratifizierten Gesellschaften in kleinen

¹⁵⁷ Auf eine Erläuterung der genannten Theorien wird an dieser Stelle verzichtet. Stattdessen sollen sie dort wo es für das Verständnis von Hensells Überlegungen nötig ist, kurz beschrieben werden.

„Fürstentümern, Khanaten und Sultanaten mit adeligen Oberschichten und abhängigen Bauern standen weniger differenzierte tribale und patriarchale Gemeinschaften gegenüber.“¹⁵⁸ Das Gebiet der heutigen Kaukasusrepubliken wurde ab 1770 vom russischen Kaiserreich¹⁵⁹ in mehreren Kriegen mit den Osmanen und den Persern erobert und die vorhandene Aristokratie in den russischen Reichsadel integriert. Die prä-sozialistische Geschichte der Kaukasusregion ist in weiterer Folge durch das russische Zarenreich beeinflusst worden. Die Möglichkeit für die adelige Oberschicht in Militär und Verwaltung Russlands einen Aufstieg zu erleben, führte zu einer sozialen und kulturellen Russifizierung.

Dieser Integrationsprozess betraf die Region in sehr unterschiedlichem Ausmaß, denn die segmentär organisierten Teile der Bevölkerung konnten – nicht zuletzt aufgrund der andersartigen sozialen Ordnung – in weit geringerem Maß in das russische System integriert werden.¹⁶⁰ Reformen im russischen Kaiserreich begannen ab 1861 zunächst mit der Befreiung der Bauern aus der Leibeigenschaft, es folgten Modernisierungen in der Verwaltung und die industrielle Revolution machte sich zunehmend in Form von Baumwollplantagen und beginnender Erdölindustrie bemerkbar. Dies verstärkte die bestehenden Unterschiede zwischen den parallel existierenden Gesellschaftsformen zusätzlich, da diese Modernisierung auf die wenigen zuvor entstandenen Verwaltungszentren, beispielsweise Baku oder Tiflis, beschränkt blieb. Das für diesen Prozess typische Anwachsen von Arbeiterschaft und Bürgertum konzentrierte sich somit auf die Städte, der überwiegende Teil der Bevölkerung war von dem Wandel allerdings kaum betroffen. Einer kurzen Unabhängigkeit der heutigen Kaukasusrepubliken von 1918 bis 1921 nach dem Sturz der Zarenherrschaft folgte die Integration in die Sowjetunion als sozialistische Sowjetrepubliken. Hensell betont, dass es vor dem Sozialismus zu keiner umfassenden Veränderung der traditionellen Strukturen gekommen ist. „Die Bevölkerungen besaßen überwiegend agrarischen, gering urbanisierten und sozial segmentären Charakter. Die Spezifik des Sozialismus (...) liegt darin begründet, dass ihm nicht eine Phase bürgerlich-kapitalistischer Modernisierung voranging, sondern er den sozialen Wandel schlechthin darstellte.“¹⁶¹

¹⁵⁸ Hensell, S. (2009): Die Willkür des Staates, S. 94

¹⁵⁹ Das russische Zarenreich wurde 1721 als Imperium neu gegründet und in „Russisches Kaiserreich“ umbenannt.

¹⁶⁰ Von Seiten der russischen Herrscher wurde eher versucht, das Territorium der Stämme und „Bergvölker“ zu begrenzen, ohne diese aber zu integrieren.

¹⁶¹ Hensell, S. (2009): Die Willkür des Staates, S. 96

6.2 Die Etablierung des Sozialistischen Staates

Im Kaukasus wurde der sozialistische Staat Hensell zufolge also in Gesellschaften etabliert, die – anders als in Mitteleuropa – nicht bereits zuvor von Modernisierungsprozessen erfasst worden waren.

Im sozialistischen Staat war die (kommunistische) Partei der zentrale Machttäger der den gesellschaftlichen Wandel forcierte und somit den Staat zum Hauptagent der Modernisierung machte. Dadurch erlangte der Staat eine omnipräsente Stellung in der Gesellschaft, was sich in der Regulierung der Ökonomie und in der „Kontrolle der räumlichen und sozialen Mobilität, der Kultur, Religion, des Familienlebens, der Freizeitgestaltung und Berufswahl sowie an der Fähigkeit zur effektiven Unterdrückung innergesellschaftlicher Gegenkräfte“ zeigt. Hensell beschreibt diese Struktur in Anlehnung an Weber als „charismatische Herrschaft“ von Weltanschauungsparteien. Laut Weber soll Charisma „eine als außeralltäglich (...) geltende Qualität einer Persönlichkeit heißen, um derentwillen sie als mit übernatürlichen oder übermenschlichen oder mindestens spezifisch außeralltäglichen, nicht jedem andern zugänglichen Kräften oder Eigenschaften oder als gottgesandt oder als vorbildlich und deshalb als ‚Führer‘ gewertet wird. Wie die betreffende Qualität von irgendeinem ethischen, ästhetischen oder sonstigen Standpunkt aus ‚objektiv‘ richtig zu bewerten sein würde, ist natürlich dabei begrifflich völlig gleichgültig: darauf allein, wie sie tatsächlich von den charismatisch Beherrschten, den ‚Anhängern‘, bewertet wird, kommt es an.“¹⁶²

Durch die allumfassende Zuständigkeit des Parteistaats in allen gesellschaftlichen Belangen war eine enorme Ausweitung der Bürokratie nötig, wodurch der Aspekt des „Außergewöhnlichen“ oder „Außeralltäglichen“ allmählich an Bedeutung und damit auch an Mobilisierungspotential verlor. An die Stelle des Charismas müsste dann die formale Rationalisierung der Herrschaft rücken, was aber das Ende der Einparteiherrschaft zur Folge hätte. Da dies in der sozialistischen Modernisierungsideologie keine Option war, formierte sich der Parteistaat ohne das moderne Kennzeichen autonomer Bereiche wie Ökonomie, Politik oder Bürokratie. Der oktroyierte, bürokratisch gestützte und ideologisch vorangetriebene gesellschaftliche Wandel war nicht tiefgreifend genug, um traditionelle Handlungsmuster gänzlich verschwinden zu lassen. Durch die rigide Bürokratie bewirkte der Sozialismus an anderer Stelle sogar „eine Reihe von nicht-intendierten Praktiken, die der Logik vormoderner Gemeinschaften

¹⁶² Weber, M. (1922): Wirtschaft und Gesellschaft, § 10

entsprachen. (...) In seinen Institutionen verbreiteten sich flexible, informelle Praktiken.“¹⁶³

Aufgrund dieser Eigenheiten ist Hensell der Auffassung, dass der sozialistische Staat patrimoniale Züge aufweist und spricht deshalb vom Typus des „patrimonialen Sozialismus.“ Denn die informellen Praktiken lösen – im Sinne des weber’schen Patrimonialstaats – die Trennung zwischen öffentlicher und privater Sphäre auf und persönlichen Beziehungen kommt große Bedeutung zu. Dies zeigt in der Praxis sozialistischer Herrschaft die „Tendenz zur Personalisierung und Willkürherrschaft durch die obersten Parteisekretäre, der Klientelismus in der Partei sowie die Aneignung von materiellen Gütern in der informellen Wirtschaft.“¹⁶⁴

Die Personalisierung der Herrschaft kam in diversen Führerkulten (z.B. um Lenin oder Stalin) zum Ausdruck. Die durchschnittliche Amtsdauer der Parteisekretäre in den Sowjetrepubliken betrug 19 Jahre. Durch diese langjährigen Amtszeiten erlangten sie persönliches Charisma (im Sinne Webers) und ihre Regentschaft war von ausgeprägten Führerkulten, patriarchal-autoritären Praktiken und einer geringen Hemmschwelle gegenüber Repressionen aller Art gekennzeichnet. Dennoch, und darin liegt eine wichtige Unterscheidung zwischen patrimonialen Sozialismus und Absolutismus, blieb die Personalisierung der Herrschaft begrenzt, weil die charismatischen Herrscher stets Vertreter der Partei und der Ideologie blieben und nur Symbol für die (zunehmend inszenierte) Verehrung des „richtigen Weges“ waren. Doch nicht nur die Parteispitze wies derartige Personalisierungstendenzen auf, auch im Staatsapparat hatte die Orientierung an einer charismatischen, extraordinären Mobilisierung eine „hohe Bedeutung außerordentlicher, extralegalen Methoden zur Folge.“¹⁶⁵ Informelle, flexible Vorgehensweisen machte es dem Parteikader möglich, bei Bedarf Instanzen zu umgehen oder Kompetenzen als „Sonderbeauftragte“ zu übernehmen. Die Systematisierung des Verwaltungsrechts wurde aus diesen Gründen kaum vorangetrieben, die Kodifizierung des Rechts war auf das Strafrecht beschränkt, das seinerseits ein politisch instrumentalisierbarer Bereich blieb.

Der Klientelismus ist ein weiteres Kennzeichen, das Hensell für den sozialistischen Staat ausmacht. Das Verhältnis zwischen höher positionierten Patronen und niedriger positionierten Klienten hatte großen Einfluss auf die

¹⁶³ Hensell, S. (2009): Die Willkür des Staates, S. 18

¹⁶⁴ Hensell, S. (2009): Die Willkür des Staates, S. 105

¹⁶⁵ Hensell, S. (2009): Die Willkür des Staates, S. 109

soziale Mobilität und Rekrutierung der Eliten und somit auf deren Anpassung an das System. Das Monopol auf die Verteilung staatlicher Ämter lag bei der Partei, wodurch die Parteimitgliedschaft zur zentralen Voraussetzung wurde, um Karriere zu machen. Die Durchdringung sämtlicher Lebensbereiche durch den Staat bedingte, dass auch Karrieren außerhalb des politischen Feldes von solch einer Mitgliedschaft abhängig waren. Die Politik der Bolschewiken in Moskau verfolgte das Ziel, die sowjetische Peripherie unter Kontrolle zu halten, indem die dort etablierten Eliten toleriert und im Amt belassen wurden. Diese Machtträger waren Patrone lokaler klientelistischer Netzwerke, gleichzeitig aber auch Klienten gegenüber den Patronen in Moskau. Je stärker die Abhängigkeit vom Zentrum, desto eher erhoben die lokalen Eliten Anspruch auf regionale ökonomische Kontrolle und politische Macht. Deshalb hat der Sozialismus Hensell folgend besonders in den südlichen Sowjetrepubliken zwar den traditionellen Anspruch der Eliten auf Patronage verdrängt, „schuf aber neue Formen eines über den Staat vermittelten Klientelismus, dessen Strukturen die Hierarchie der bürokratischen Apparate durchdrang.“¹⁶⁶ Soziales Kapital¹⁶⁷ in Form von Parteimitgliedschaft und persönlichen Beziehungen wurde dadurch institutionalisiert und zu einem festen Bestandteil des sozialistischen Staates. Später, durch die zunehmende Modernisierung der Produktion, wurde mit dem kulturellen Kapital der Fachausbildung auch ein rationales Element Voraussetzung des beruflichen Aufstiegs. Klientelistische Netzwerke charakterisierten allerdings nicht nur die Beziehungen innerhalb der Partei, sondern waren auch fixer Bestandteil der Interaktion zwischen Bürgern und Verwaltung. „Um staatliche Dienste in Anspruch zu nehmen, waren klientelistische Netzwerke fast immer unverzichtbar. In ihrer Reichweite wurden Jobs, Wohnungen, der Zugang zu Bildungseinrichtungen und medizinischer Versorgung gegen knappe Konsumgüter und private Dienstleistungen getauscht.“¹⁶⁸

Diese systemimmanenten Anreize zur Bestechlichkeit und Korruption unterstützten auch die illegale Aneignung materieller Güter durch die Beamtenschaft. Durch die allumfassende Regulierung im Sozialismus war der öffentliche Sektor die überragende Quelle für Arbeit, Ressourcen und

¹⁶⁶ Hensell, S. (2009): Die Willkür des Staates, S. 111

¹⁶⁷ Den Begriff des Kapitals (ebenso wie jenen der Praxis) entlehnt Hensell von Bourdieus Theorie der Praxis, der zufolge der soziale Raum aus verschiedenen Handlungsfeldern (Religion, Wissenschaft, Bürokratie, etc.) mit jeweils eigenen Praxisformen besteht. Die Akteure streben nach einer guten Position in ihrem Feld, die allerdings von ihrer Fähigkeit Ressourcen einzusetzen, abhängig ist. Jeder Akteur besitzt einen bestimmten Mix aus ökonomischem Kapital, sozialem Kapital (Kontakte) und kulturellem Kapital (Fachwissen, Bildung).

¹⁶⁸ Hensell, S. (2009): Die Willkür des Staates, S. 112

Dienstleistungen. Dadurch eröffnete sich für die Staatsbediensteten in gewissen Positionen eine große Zahl an Möglichkeiten sich Vorteile zu nehmen, oder durch das Verschaffen von Vorteilen indirekt zu profitieren. Hensell betont, dass es in den sowjetischen Staaten ein „System konventionalisierter Trinkgelder und Zuzahlungen für Genehmigungen, die Beschleunigung von Verfahren oder die Gewährung von Ausnahmen“¹⁶⁹ gab. Auch in der formellen verstaatlichten Ökonomie bestand die „Notwendigkeit, die Irrationalitäten der Planwirtschaft durch informelle und illegale Praktiken auszugleichen.“¹⁷⁰ Durch die Protektion von Schwarzmarktproduktionen wurden hohe illegale Gewinne erzielt, die – in Analogie zu Webers Patrimonialstaat – der persönlichen Bereicherung des Amtsträgers dienten.

Diese Tendenzen der Patrimonialisierung wurden innerhalb der Sowjetunion mit Korruptionsprozessen und –Verurteilungen sowie Anti-Korruptionskampagnen immer wieder bekämpft. Wie eine Analyse auf die sich Hensell bezieht zeigt, war ein enorm hoher Anteil der Verurteilungen und Kampagnen in den kaukasischen und zentralasiatischen Sowjetrepubliken, also in der Peripherie der Sowjetunion angesiedelt. Dies ist ein Indiz dafür, dass bereits im Sozialismus große Unterschiede zwischen den Regionen bestanden, die sich auf die konkreten vorsozialistischen Bedingungen zurückführen lassen. Der patrimoniale Sozialismus, der in der Peripherie der Sowjetunion besonders ausgeprägt war, bildete auch den unmittelbaren Kontext der Systemtransformation nach dem Kollaps der UdSSR.

6.3 Der post-sozialistische Entwicklungspfad

Durch den quasi-kolonialen Charakter der Beziehungen zwischen russischem Kernland und seiner Peripherie löste der Systemwechsel unter anderem im Kaukasus Prozesse der Staatsbildung und sozialen Differenzierung aus. Die Aufspaltung des Staates in die autonomen Sphären der Politik und der Verwaltung, die Eigenständigkeit des Wirtschaftssystems und die (Wieder-) Herstellung von Grenzen zwischen öffentlich und privat waren die Zielvorstellung. Dieses Ziel des modernen kapitalistisch-demokratischen Staates entstand, wie Klaus Schlichte zeigt, nicht nur mangels Alternativen, sondern auch durch einen Prozess globaler Vergesellschaftung. „Überall hängen die Agenten des Staates (...) der Idee an, nationale Gesellschaften seien auf den Territorien in den Staaten organisiert, deren Grenzen die Binnengliederung der politischen

¹⁶⁹ ebd.

¹⁷⁰ Hensell, S. (2009): Die Willkür des Staates, S. 113

Welt – einer Staatenwelt – sei.“¹⁷¹ Trotz dieses „Ideals des Staates“,“¹⁷² das auf der Makroebene des Systems einen Wandel in Richtung demokratischer Institutionen herbeigeführt hat, vollzog sich der Systemwechsel auf der Mikroebene nicht ohne Kontinuitäten: „Überzeugungen, Routinen, Gewohnheiten, Fähigkeiten und Erwartungen, die in der sozialistischen Vergangenheit generiert worden waren, heben sich erhalten und wurden zugleich die Grundlage, um neue Positionen im politischen Feld zu beziehen.“¹⁷³

Unter den Akteuren änderte der Systemwechsel die Verteilung und den Wert der drei bourdieuschen Kapitalsorten. Das ideologisierte kulturelle Kapital verlor seinen Wert fast zur Gänze, im Zuge der Privatisierung der verstaatlichten Wirtschaft bekam soziales Kapital hingegen hohen Wert. Letzteres eröffnete nämlich die Chance auf politische Laufbahnen im neuen System oder konnte in ökonomisches Kapital umgewandelt werden. Patrimoniale Praktiken fanden unter neuen Bedingungen ihre Fortsetzung. „Die Transformation des Staates in Osteuropa lässt sich daher als eine pfadabhängige Patrimonialisierung fassen.“¹⁷⁴ Aus Hensells vergleichender Perspektive zeigt sich, dass zwischen den Nachfolgestaaten der UdSSR erhebliche Unterschiede im Ausmaß dieser Patrimonialisierung herrschen. Dennoch lassen sich gemeinsame Kontinuitäten und Entwicklungsmuster feststellen: die Personalisierung der Staatsführung, klientelistische Netzwerke und Praktiken der Aneignung.

Klientelistische Netzwerke spiegeln sich in den post-sowjetischen Staaten oftmals in den Parteien wider. „Sie zeichnen sich durch eine geringe programmatische Differenzierung aus und werden in der Regel nicht mit bestimmten Werten oder einer bestimmten sozialen Basis assoziiert, sondern mit der Person ihrer Führer.“¹⁷⁵ Von dieser klientelistischen Struktur wurde die Liberalisierung des Wirtschaftssystems stark beeinflusst, da sich über diese Kanäle strategische Akteurskoalitionen überall dort formierten, wo sich Chancen der Aneignung eröffneten. Privilegierter Zugang zum Markt, zu Krediten oder Lizenzen und die Einflussnahme auf Gesetze und politische Entscheidungen waren stets die Folge guter Verbindungen zu Vertretern des politischen Feldes.¹⁷⁶

¹⁷¹ Schlichte, K. (2006): Staatsbildung oder Staatszerfall. Zur politischen Soziologie der Weltgesellschaft, S. 201

¹⁷² Schlichte, K. (2006): Staatsbildung oder Staatszerfall. Zur politischen Soziologie der Weltgesellschaft, S. 201 f.

¹⁷³ Hensell, S. (2009): Die Willkür des Staates, S. 117

¹⁷⁴ Hensell, S. (2009): Die Willkür des Staates, S. 118

¹⁷⁵ Hensell, S. (2009): Die Willkür des Staates, S. 120

¹⁷⁶ Den Oligarchien, die kurz nach der „Wende“ vor allem in Russland aus diesen Zusammenhängen entstanden, ist sowohl wissenschaftlich als auch medial große Aufmerksamkeit geschenkt worden.

Die Kontinuitäten in den Praktiken der Aneignung materieller Güter wurde durch die Formalisierung des Staates zwar kriminalisiert, aber nicht aufgelöst. Hinzu kam noch die durch den Systemwechsel verursachte ökonomische Krise, die es opportun machte, Einnahmen aus der informellen Besteuerung krimineller Aktivitäten zu ziehen. „Aufbauend auf einer bereits im Sozialismus entwickelten staatlichen Protektion der informellen Ökonomie haben sich Teile des Staates mit dem organisierten Verbrechen verzahnt.“¹⁷⁷

6.4 Der bürokratisch-patrimoniale Staat

Die Merkmale des patrimonialen Sozialismus sind – so Hensells These – aufgrund einer pfadabhängigen Transformation in geänderter Form nach wie vor Bestandteil post-sozialistischer Herrschaft und spiegeln sich in der Organisationswirklichkeit des Staates wider. Diese Besonderheit fasst Hensell im Typus des bürokratisch-patrimonialen Staates, den er folgender Merkmale¹⁷⁸ als „hybrid“ charakterisiert: Auf der einen Seite steht ein etabliertes bürokratisches Feld mit hohem institutionellem Eigengewicht, flächendeckender Verwaltung und Fachbeamtentum, dem es möglich ist wichtige Bereiche der Ökonomie zu kontrollieren. Darüber hinaus gelingt es das zentrale Merkmal moderner Staatlichkeit, das Gewaltmonopol, durchzusetzen. Das Rechtssystem ist für die Lösung von Konflikten geeignet und trägt auf formeller Ebene zu einer Rationalisierung staatlicher Herrschaft bei. Auf der anderen Seite tendiert das politische System zur Personalisierung der Herrschaft, die autoritäre oder semi-autoritäre Formen annimmt. Der Machterhalt funktioniert maßgeblich über die Sicherung von Gefolgschaft durch Protektion und Patronage und geht mit einer engen Koppelung zwischen politischen und ökonomischen Eliten einher. „Politische Herrschaft ist in der Regel gleichbedeutend mit der Verfügung über eine ökonomische Machtbasis.“¹⁷⁹

In der Verwaltung verschwimmen die Grenzen zwischen gesatztem Handeln und informellen Praktiken, weil sich Möglichkeiten etabliert haben, um die formalen Verfahrensregeln zu ignorieren. Hensell spricht in diesem Zusammenhang bereits in der Einleitung seines Buches von Willkür, verstanden als „die kleinen Formen (...) der Missachtung, Obstruktion und Umgehung legaler Regeln,“¹⁸⁰ die den post-sozialistischen Staat kennzeichnet. Neben den Kennzeichen moderner Staatlichkeit, die nach außen nicht zuletzt durch die moderne internationale

¹⁷⁷ Hensell, S. (2009): Die Willkür des Staates, S. 121

¹⁷⁸ Vgl.: Hensell, S. (2009): Die Willkür des Staates, S. 122 f.

¹⁷⁹ Hensell, S. (2009): Die Willkür des Staates, S. 123

¹⁸⁰ Hensell, S. (2009): Die Willkür des Staates, S. 18

Staatenwelt und das Ideal des Staates determiniert sind, bestehen im inneren parallele Strukturen, die erst durch eine dynamische Perspektive auf den Staat sichtbar werden: „Der Staat lässt sich danach als ein Handlungsfeld konzipieren, das von den habitualisierten Praktiken der Akteure bestimmt wird. Patrimoniale Praktiken lassen sich dabei als eine spezifische Praxisform im staatlichen Feld auffassen.“¹⁸¹

7. Zusammenfassung

Hensell bemängelt, dass der Systemwechsel in Osteuropa¹⁸² als Demokratisierung verstanden und der Staat als Analysegegenstand ausgeklammert wird. Unter dem Leitsatz „bringing the state back in“ von Peter Evans¹⁸³ fordert Hensell eine stärkere Bezugnahme auf den Staat ein. „Die Umbrüche des Regierens in den post-sozialistischen Ländern sind (...) nicht auf die Ebene demokratischer Herrschaft beschränkt, sondern sie betreffen auch deren Voraussetzung: den bürokratischen Staat. Nur selten ist der Staat jedoch Thema der Diskussion.“¹⁸⁴ Tatsächlich ist die Vernachlässigung des Staates verwunderlich, da gerade diese Analyse Erklärungen über die zahlreichen Ursachen für die Stagnation in einem Systemwechsel liefern kann. Hannes Wimmer schreibt bereits auf dem Klappentext seines Buches über die Modernisierung politischer Systeme: „Im Zentrum eines jeden politischen Systems befindet sich der Staat.“¹⁸⁵ Und weiter: „Alle Kommunikationsprozesse des politischen Systems (laufen) auf den Staat zu, weil nur dieser die ‚Funktion der Politik‘ garantieren kann, auf die die moderne Gesellschaft angewiesen ist.“¹⁸⁶ Auch für Wolfgang Merkel ist das politische System ein Teilsystem, mit der Aufgabe den Fortbestand der Gesamtgesellschaft zu sichern. „Zur Erfüllung dieser Funktion benötigt es besondere staatliche Gewalt und Sanktionsmittel (...) die dem Staat als innerem, organisatorischen Kern eines politischen Systems alleine“¹⁸⁷ zukommen. Der Staat ist mit anderen Worten also das (entpersonalisierte) Instrumentarium, mit dem das politische System seine gesamtgesellschaftlichen Aufgaben wahrnimmt. Angesichts des Stellenwertes, den der Staat im politischen System erfüllt, drängt sich die These auf, dass gerade weil der Staat durch das analytische Raster der

¹⁸¹ Hensell, S. (2009): Die Willkür des Staates, S. 20

¹⁸² Hensell verwendet den umstrittenen Begriff Osteuropa aus pragmatischen Gründen als Überbegriff für die Länder Mittelosteuropas, Südosteuropas und Eurasiens. Wenn in dieser Arbeit von Osteuropa oder der europäischen Peripherie gesprochen wird, bezieht sich dies auf die Staaten Eurasiens und im Kaukasus.

¹⁸³ Vgl.: Evans, P. / Rueschemeyer D. / Skocpol, T. (1985): Bringing the State Back In, S. 3 - 44

¹⁸⁴ Hensell, S. (2009): Die Willkür des Staates, S. 13

¹⁸⁵ Wimmer, H. (2000): Die Modernisierung Politischer Systeme, hinterer Klappentext.

¹⁸⁶ Wimmer, H. (2000): Die Modernisierung Politischer Systeme, hinterer Klappentext.

¹⁸⁷ Merkel, W. (2010): Systemtransformation, S. 21

Systemwechselansätze fällt, auch das Phänomen Staatszerfall bisher kaum mit der Transformation in Verbindung gebracht wurde. Um dieser Frage nachzugehen, wird im nächsten Kapitel gezeigt, wie das Phänomen Staatszerfall konzeptionell erfasst wird.

III. Staatszerfall

1. Vorbemerkungen

Die Begriffe „Staatszerfall“ oder „Staatszerfallsprozess“ beschreiben die unter ihnen subsumierten Phänomene nur unzureichend. „Zerfall“ impliziert, dass eine Einheit zu mehreren kleinen Einheiten zerfällt, und dem Wort „Prozess“ ist die kontinuierlich fortschreitende Veränderung (eines Systems) immanent. Ein beträchtlicher Teil jener Staaten, die aufgrund ihres hohen Korruptionsgrades, internen Konflikten oder anderen Indikatoren als labil eingestuft werden, verändern sich aber über lange Zeitspannen kaum. Kurz gesagt, nicht jeder Staat der instabil ist, zerfällt auch.

Ebenso unzulänglich scheint es, die vorfindbaren Zerfallsanzeichen als bloße „Erosion des Gewaltmonopols“ zu beschreiben. Die Aufweichung des Gewaltmonopols ist zwar meist ein gewichtiges Element dessen, was als Staatszerfall bezeichnet wird, eine Vielzahl an Fallstudien zeigt aber, dass es sich dabei meist nur um die viel zitierte Spitze des Eisbergs handelt. Denn auch wenn ein Staat längerfristig und in wachsendem Ausmaß Probleme bei der Durchsetzung des Gewaltmonopols hat, muss noch ein Bündel anderer Voraussetzungen gegeben sein, damit er zerfällt.

Angesichts dieser Tatsachen, scheint die allgemeine Theoriebildung schwierig. Eine Definition für Staatszerfall, beziehungsweise eine allgemein anwendbare, vom Einzelfall abstrahierte Methode zur Identifizierung und Erklärung eines zerfallenden Staates kann also nur dann gelingen, wenn allgemein gültige Faktoren identifiziert werden, die den möglichen Zerfall eines Staates – unabhängig von den jeweiligen spezifischen Bedingungen – anzeigen.

2. Staatliche Kernfunktionen und Typologisierung

Durch den prozessartigen Charakter von Staatszerfall ist ohne zusätzliche Erklärung nicht nachzuvollziehen, welches Maß der Abweichung (von den Normen stabiler moderner Staatlichkeit) der untersuchte Staat aufweist. Mehr begriffliche Trennschärfe hat etwa Robert I. Rotberg¹⁸⁸ durch seine Typologisierung in „weak state“, „failing state“ und „failed/collapsed state“¹⁸⁹ in die Diskussion eingebracht. Im Zuge des „States-at-Risk“-Projektes hat Ulrich Schneckener diese Einteilung noch um den Typus des „consolidated state“

¹⁸⁸ Rotberg, R. (2004): The failure and collapse of nation-states. Breakdown, prevention and repair. In: Rotberg, Robert I. (Hg.): When States fail. Causes and Consequences. S.3

¹⁸⁹ Analog zu dieser Einteilung werden in der deutschsprachigen Literatur die Begriffe „schwacher“, „scheiternder“ oder „gescheiterter“ Staat verwendet.

erweitert. Die Einteilung in die vier genannten Typen erfolgt in der vorhandenen Literatur meist entlang dreier staatlicher Kernfunktionen, der Sicherheits-, der Legitimitäts- und der Wohlfahrtsfunktion. Es wird aber kritisch angemerkt, dass die Bewertung der Funktionalität dieser drei Kernbereiche anhand bislang nicht standardisierter, teils erheblich variierender Kriterien geschieht.

Die Funktionalität moderner Nationalstaaten, beziehungsweise ihre Merkmale ergeben sich aus der Fähigkeit öffentliche Güter bereitzustellen und die Bevölkerung auf dem gesamten Staatsgebiet daran teilhaben zu lassen. Staaten, deren Struktur dem im vorangegangenen Kapitel genannten modernen Profil entspricht, fokussieren auf die Befriedigung der Nachfrage nach diesen Gütern durch die Bevölkerung. Die Interessen der Bürger können kanalisiert und organisiert zum Ausdruck gebracht werden, der Staat ist in der Lage kollektiv verbindliche Entscheidungen zu treffen und diese durchzusetzen. Weiters schützt der Staat die Bevölkerung vor äußeren wie inneren Bedrohungen für ihre physische Sicherheit. Zwischen internen divergierenden Zielvorstellungen bezüglich der wirtschaftlichen, politischen und sozialen Entwicklung tritt der Staat als Vermittler auf. Diese Fähigkeiten eines konsolidierten Staatssystems nennt Rotberg „public goods“, die er folgendermaßen charakterisiert: „They encompass indigenous expectations, conceivably obligations, inform the local political culture, and together give content to the social contract between ruler and ruled that is at the core of regime/government and citizenry interactions.“¹⁹⁰ Schwachen Staaten gelingt, aufgrund einer Vielzahl an Ursachen (siehe Abschnitt 5 dieses Kapitels), der Spagat zwischen diesen Aufgaben nur bedingt und in gescheiterten Staaten fehlt es oft sogar an den dafür notwendigen Mechanismen und Institutionen. Gemäß des hier verwendeten Konzepts moderner Staatlichkeit, gelingt somit die effektive Erfüllung der Funktionen, beziehungsweise die Bereitstellung der öffentlichen Güter, nur starken Staaten. Bei der Untersuchung und Beschreibung von Staatszerfall stellt sich also zunächst die Frage, welche Kernfunktionen und welche Kapazitäten ein Staat haben muss, um der Nachfrage nach den „public goods“ gerecht zu werden. Ein Problem ergibt sich daraus, dass die Fülle aller Funktionen moderner Staatlichkeit – im Hinblick darauf was Systemstabilität bewirkt oder beeinträchtigt – kaum zu erfassen ist. Sie sind „intangible and hard to quantify“, wie Rotberg schreibt. Es scheint daher sinnvoll und nötig, übergeordnete Funktionen zu benennen, in denen sich möglichst alle Teilfunktionen wieder finden. Rotberg nennt diesbezüglich drei

¹⁹⁰ Rotberg, R. (2004): The failure and collapse of nation-states. Breakdown, prevention and repair. In: Rotberg, Robert I. (Hg.): When States fail. Causes and Consequences, S.2

Kernfunktionen moderner Staatlichkeit, die sich – im Gegensatz zu Rotberg allerdings ohne hierarchische Rangfolge – auch bei Schneckener und anderen wieder finden.

Die **Sicherheitsfunktion** wird durch die effektive und flächendeckende Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols nach innen und nach außen gewährleistet. Schneckener weist darauf hin, dass durch die Abwesenheit eines legitimierten Gewaltmonopols andere, nicht legitimierte Gewaltformen diese Funktion übernehmen und durch die resultierenden „Gewaltoligopole“ das innergesellschaftliche Gewaltniveau – und damit der Grad an Unsicherheit – zunimmt. Aus diesem Blickwinkel erscheint – wie Rotberg betont – die Sicherheitsfunktion als das wichtigste Element moderner Staatlichkeit, da sie Voraussetzung für die soziale, politische und wirtschaftliche Entwicklung auf dem gesamten Staatsgebiet ist: „Traditionally, and usually, however, individuals and groups cannot easily or effectively substitute privately arranged security for the full spectrum of public provided security.“¹⁹¹ Zur Bewertung der Funktionalität eines Staates im Sicherheitsbereich nennt Schneckener den Grad an Kontrolle über das gesamte Staatsgebiet, Kontrolle der Außengrenzen, Häufigkeit und Intensität gewaltsamer Konflikte, das Auftreten nicht-staatlicher Gewaltakteure, Zustand des staatlichen Sicherheitsapparates, Entwicklung der Kriminalitätsraten, sowie den „Grad an Bedrohung, die von staatlichen Organen für die physische Sicherheit der Bürger ausgeht.“¹⁹² Die Legitimierung des Gewaltmonopols, beziehungsweise der Sicherheitsfunktion erfordert eine rechtsstaatliche Basis, die nach Rotberg die zweitgereichte Funktion bildet.

Die **Rechtsstaatsfunktion** (oder Legitimitätsfunktion) ist Voraussetzung für die Ausgestaltung und Weiterentwicklung des „rule of law“, regelt Rechte und Pflichten aller Akteure im System durch objektive Rahmenbedingungen und beinhaltet dazu ein effektives und unabhängiges Justizwesen. Darüber hinaus bildet die Rechtsstaatsfunktion die Grundlage für die Schaffung und Beibehaltung politischer Organe und der Verwaltung. „This good encompasses the essential freedoms: the right to participate (...), respect and support for national and regional political institutions (...), tolerance of dissent and difference

¹⁹¹ Rotberg, R. (2004): The failure and collapse of nation-states. Breakdown, prevention and repair. In: Rotberg, Robert I. (Hg.): When States fail. Causes and Consequences, S.

¹⁹² Schneckener, U. (Hg.) (2006): Fragile Staatlichkeit, S.22

and fundamental civil and human rights.“¹⁹³ Wie dieses Zitat von Rotberg anklingen lässt, ist die Legitimität eines Staates aus zwei Elementen zusammengesetzt: Die essentiellen Rechte der Bürger, wie etwa das politische Partizipationsrecht, umfassen das erste Element, die „vertikale Legitimität.“¹⁹⁴ Sie ist ausschlaggebend für die Autorität des Staates und – in entgegengesetzter Richtung – für den Grad an Akzeptanz, den das staatliche System in der Bevölkerung hat. Ein Staat gewinnt vertikale Legitimität, wenn zwischen die Loyalität, die er von den Bürgern beansprucht und den staatlichen Leistungen die diese erwarten, ein Gleichgewicht besteht. Genauso verliert er sie, sobald funktionale Defizite im staatlichen System verhindern, dass er die Erwartungshaltung der Bevölkerung erfüllt.

Das zweite Element ist die „horizontale Legitimität.“¹⁹⁵ Sie bezieht sich auf die gesellschaftliche Toleranz von Dissens und Verschiedenheit. Die Toleranz ist vom sozialen Zusammenhalt der verschiedenen Bevölkerungsgruppen und deren unterschiedlichen Beziehungen zum Staat abhängig. Horizontale Legitimität wird erreicht, wenn alle gesellschaftlichen Gruppen dem Staat die Herrschaftsrechte über das Territorium zugestehen und sich untereinander als Teil des Staatsvolkes tolerieren. Dieses Element der Legitimität wird beispielsweise untergraben, wenn bestimmte Gruppen Vorteile im Zugang zu Ressourcen haben, oder es starke Autonomie- und Sezessionsbestrebungen gibt.

Indikatoren für die Erfüllung der Rechtsstaats- und Legitimitätsfunktion sind daher laut Schneckener der Umfang politischer Freiheiten, politische Partizipationsrechte, Möglichkeit zu politischer Opposition, das Ausmaß von Wahlfälschungen oder Wahlbetrug, der Grad politischer Teilhabe von Minderheiten oder anderen Gruppen, das Vorhandensein schwerer Menschenrechtsverletzungen, Akzeptanz der politischen Ordnung, Grad der Unabhängigkeit der Justiz und die Häufigkeit von Selbstjustiz, sowie der Zustand der öffentlichen Verwaltung, Korruption und Klientelismus.¹⁹⁶

Die **Wohlfahrtsfunktion** stellt die dritte Kernfunktion dar und umfasst Aufgaben wie den Aufbau und Erhalt von Bildungs-, Gesundheits-, Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur. Wichtig ist hier anzumerken, dass – obwohl es sich laut Rotberg und Schneckener um eine staatliche Kernaufgabe handelt –

¹⁹³ Rotberg, R. (2004): The failure and collapse of nation-states. Breakdown, prevention and repair. In: Rotberg, Robert I. (Hg.): When States fail. Causes and Consequences, S.3

¹⁹⁴ vgl.: Holsti, K. (1996): The State, War, and the State of War, S. 84 ff

¹⁹⁵ ebd.

¹⁹⁶ Schneckener, U. (Hg.) (2006): Fragile Staatlichkeit, S.23

viele der in der Wohlfahrtsfunktion subsumierten Aufgaben auch privat organisiert und zur Verfügung gestellt werden können (und werden). Die Zahl und Häufigkeit privater Akteure in der Wohlfahrtsfunktion des Staates sagt daher – anders als bei den anderen beiden Kernfunktionen – noch nicht zwingend etwas über deren Funktionalität aus. Hier gilt es zu beobachten, ob das private Angebot das öffentliche nur ergänzt oder ersetzt. Zur Bewertung der Wohlfahrtsfunktion dienen Indikatoren wie der Grad der Teilhabe bestimmter Bevölkerungsgruppen an wirtschaftlichen Ressourcen, öfter auftretende wirtschafts- oder währungspolitische Krisen, die Höhe von Staatseinnahmen und –Ausgaben sowie deren Verteilung, die Außenverschuldung, enorme Unterschiede zwischen Arm und Reich, Indizes wie der Human Development Index, Arbeitsmarktdaten, der Zustand sozialer Sicherungssysteme und der öffentlichen Infrastruktur, sowie mögliche ökologische Probleme.¹⁹⁷

Diese Dreiteilung staatlicher Kernkompetenz ist zum einen eine begriffliche Zusammenfassung zum Zweck der Übersichtlichkeit, zum anderen eine methodologisch nötige Vereinfachung um die Funktionalität und „Performance“¹⁹⁸ des Staates im Hinblick auf Staatszerfall überprüfbar zu machen. Anhand dieser drei Funktionen soll im Folgenden verständlich gemacht werden, welche funktionalen Defizite die verschiedenen Typen von Staatlichkeit aufweisen. Empirische Befunde zeigen, dass kaum ein Staat (auch nicht jene die gemeinhin als konsolidiert betrachtet werden) alle drei Funktionen vollständig erfüllt. Es ist also nahe liegend, dass bei der Typisierung von Staaten stets um den Grad der Abweichung geht und nicht darum, ob überhaupt eine Abweichung vom Idealtypus vorliegt. Die Stabilität des staatlichen Systems nimmt vom Typ des consolidated state bis zum Typ des failed state stetig ab. Es stellt sich allerdings die Frage, ob ein failed state per Definition überhaupt noch ein Staat ist, oder es sich nicht bereits um vormoderne politische Formen handelt.

An dieser Stelle muss betont werden, dass viele Autoren, ähnlich wie Rotberg und Schneckener Kategorien oder Typen benennen. Andere, beispielsweise Lambach verzichten auf diesen Schritt, weil sie Staatszerfall als ein Kontinuum zwischen zwei Extremformen begreifen. Tatsächlich stellt sich die Frage, wie sinnvoll die Typenbildung ist, denn sowohl Rotberg wie auch Schneckener betonen stets, dass die Typen voneinander nicht klar abgegrenzt sind und die Übergänge fließend sind. Zudem besteht Schneckener darauf, dass die Einteilung von konsolidiert bis gescheitert nicht als Stadienmodell zu verstehen ist. „Es ist ohne weiteres

¹⁹⁷ Schneckener, U. (Hg.) (2006): Fragile Staatlichkeit, S.22

¹⁹⁸ Rotberg verwendet für seine Untersuchung von Staatlichkeit den Begriff „Performance Criteria“

möglich, dass Länder beispielsweise von Typ 2 direkt zu Typ 4 übergehen und umgekehrt.“¹⁹⁹ Wenn nun anschließend die Typen von Staatlichkeit genannt werden, so geschieht das, um einen Eindruck der Problemzusammenhänge in unterschiedlich weit vorangeschrittenen Staatszerfallsprozessen zu vermitteln.

2.1 Konsolidierte Staaten (Typ 1)

Dieser Typus ist durch hohe Funktionalität in allen drei Kernbereichen gekennzeichnet. Macht und Herrschaft sind demokratisch legitimiert und eingeschränkt, es herrscht ein hoher Grad an sozialer Kohäsion zwischen Staat und Gesellschaft und das System ist somit in der Lage kollektiv verbindliche Entscheidungen zu treffen. Für die Bestimmung konsolidierter Staatlichkeit ist der Zeithorizont wichtig, denn nicht selten führen strukturelle Reformen in schwachen Staaten vorübergehend zu einer besseren „Performance“, beispielsweise in Sicherheitsfragen, wenn aber Rechtsstaatlichkeitsfunktion und Wohlfahrtsfunktion weiterhin nur leidlich erfüllt werden, ist mittel- oder langfristig kein effektiver Stabilisierungsprozess zu erwarten.

2.2 Schwache Staaten (Typ 2)

Die Bedeutung der Sicherheitsfunktion wird in schwachen Staaten besonders deutlich. Denn nach der Typologie von Schneckener ist das staatliche Gewaltmonopol hier „noch weitgehend oder leidlich“²⁰⁰ intakt, während die beiden anderen Funktionen erhebliche Defizite aufweisen. In der Diktion Troy Jodoks ist der „legitimacy gap“, also Mängel in der Rechtsstaatsfunktion dadurch charakterisiert, dass „rule of law“ nicht gewährleistet ist und politische Partizipation nicht oder nur teilweise möglich ist. Die Bereitstellung eines unabhängigen Justizsystems und die Sicherung politischer Rechte funktioniert unzulänglich. An die Stelle objektiver Verfahrensregeln tritt ein hohes Maß an Korruption und Klientelismus. Überspitzt formuliert tritt an die Stelle des „rule of law“ das Recht des (finanziell) Stärkeren. Der „capacity gap“²⁰¹ beschreibt typische Defizite der Wohlfahrtsfunktion. Staatliche Dienst- und Transferleistungen, sowie die Verteilung wirtschaftlicher Ressourcen können nicht erbracht werden oder werden durch das hohe Maß an Korruption und Klientelismus nur bestimmten gesellschaftlichen Gruppen zu teil. Ist die Wirtschaftsleistung eines Staates ohnehin gering (etwa als Folge von Konflikten

¹⁹⁹ Schneckener, U. (Hg.) (2006): Fragile Staatlichkeit, S.26

²⁰⁰ Schneckener, U. (Hg.) (2006): Fragile Staatlichkeit, S.24

²⁰¹ Für die Begriffe security, legitimacy und capacity gap vgl Jodok, T. (2007), S.32 ff

oder aufgrund anderer Wachstumshemmnisse) sind die notwendigsten Güter, wie Bildungseinrichtungen, Gesundheitssystem oder öffentliche Infrastruktur häufig stark beeinträchtigt. In solch einer Situation ist Korruption ein Katalysator für Staatszerfallsprozesse, da durch fortwährende Chancen-Ungleichheit gesellschaftliche Fragmentierung gefördert wird. Ab einem gewissen Maß an Korruption der politischen Eliten zugunsten des eigenen Machterhalts, persönlicher Bereicherung oder anderer individueller Ziele, sinkt deren Legitimation und es entstehen oder wachsen Defizite in der Legitimitätsfunktion. Verlieren Repräsentanten des Staates ihre Legitimation in einem Großteil der Bevölkerung, kommt es oftmals zur „Rückbesinnung“ auf nicht-staatliche, vormoderne soziale Praktiken und Bindungen. Diese Situation führt zu einem (teilweise gewaltsam ausgetragenen) Konflikt zwischen dem formellen Staat und den „informellen Parallelinstitutionen.“²⁰² Aus diesem Blickwinkel, meint Troy Jodok, sei weniger die Korruption (als einer von mehreren Gründen für den Legitimitätsverlust) an sich Anlass für Staatszerfall, sondern vielmehr „die Bildung von manifestem Widerstand,“²⁰³ gegen derartige Zustände. Daraus erklärt sich auch die Tatsache, dass unter den als schwach bezeichneten Staaten „halb-autoritäre oder autoritäre“ Regime die Mehrheit bilden, da sie Defizite in Legitimitäts- und Rechtsstaatsfunktion durch eine (Über-)Steigerung der Sicherheitsfunktion (beispielsweise durch den Einsatz von Militär gegen die eigene Bevölkerung) auszugleichen suchen. Zwar beinhaltet der Typus des „weak state“ eine große Bandbreite an Staaten, zusammenfassend lässt sich aber sagen, dass schwache Staatlichkeit in den meisten Fällen nur aufgrund einer intakten Sicherheitsfunktion „in Kombination mit der Erbringung bestimmter elementarer Dienstleistungen“²⁰⁴ längerfristig bestehen kann.

2.3 Scheiternde (versagende) Staaten (Typ 3)

Dieser Typus unterscheidet sich von den „weak states“ vor allem dadurch, dass der Grad an Unsicherheit ungleich höher ist, weil interne Konflikte (ethnische Konflikte, Verteilungskonflikte, separatistische Tendenzen, etc.) das Gewaltmonopol untergraben. Andererseits haben sie „in einer oder in beiden anderen Funktionen noch eine gewisse Steuerungsfähigkeit.“²⁰⁵ Scheiternde Staaten sind trotz der Erbringung elementarer Dienstleistungen nicht mehr in der Lage ihr gesamtes Territorium und dessen Außengrenzen zu kontrollieren. In

²⁰² Büttner, A. (2004): Staatszerfall als neues Phänomen, S.77

²⁰³ Jodok, T. (2007): Staatszerfall, S.36

²⁰⁴ Schneckener, U. (Hg.) (2006): Fragile Staatlichkeit, S.25

²⁰⁵ ebd., S.25

Folge dessen haben sie es mit einer hohen Zahl privater „Parallelinstitutionen“ und Gewaltakteuren zu tun. Auch wenn die formellen Institutionen indes noch weitgehend intakt sind, sind sie oftmals nicht in der Lage (weil sie von lokal agierenden, privaten Konkurrenten und dem betreffenden Teil der Bevölkerung nicht anerkannt werden) staatliche Leistungen bereitzustellen. Diese Merkmale sind oftmals in per Verfassung demokratisch organisierten Staaten vorzufinden. Sie können – verglichen mit autoritären Staaten – wesentlich schwerer ihr Gewaltmonopol mittels tatsächlicher Gewaltanwendung durchsetzen und haben dadurch in stärkerem Ausmaß mit organisierter Kriminalität (begünstigt durch durchlässige Außengrenzen) und „abtrünnigen“ Teilgebieten zu kämpfen. Die anhaltenden internen Konflikte die daraus erwachsen, steigern den Wunsch der Bevölkerung nach Sicherheit, den der Staat faktisch und in der subjektiven Einschätzung der Bevölkerung nicht mehr erfüllen kann. Dadurch kommt es zu Zugeständnissen der Bevölkerung an nicht formal legitimierte Herrscher, oder anders formuliert zu einer „quasi-Legitimierung“ und Anerkennung. „Wo immer die staatliche Ordnungsmacht verloren geht, bilden sich neue, nichtstaatliche Gewaltmonopole heraus, die durchaus auch, zwar in einem engen und relativen Sinn, Sicherheit gewährleisten.“²⁰⁶ An die Stelle des einen, legitimierten Gewaltmonopols treten Gewaltoligopole, deren längeres Bestehen oftmals in die Herausbildung autonomer Regionen mündet. Die quasi-legitimierten lokalen Eliten sind dann Repräsentanten einer parastaatlichen Ordnung, die sie meist durch exzessive Gewaltanwendung gegenüber konkurrierenden Systemen (dem restlichen Staat oder anderen parastaatlichen Systemen) etablieren und aufrechterhalten. Wie sich bei der Charakterisierung des Typs der „failed states“ zeigen wird, ist der schwer auszumachende Übergang zwischen scheiterndem und gescheitertem Staat ist durch den Grad an Unsicherheit und Gewalt festzustellen. Ein weiteres Anzeichen für einen scheiternden Staat ist, dass „keine der drei Staatsgewalten mehr als unabhängig“²⁰⁷ betrachtet werden kann. Lediglich dem Militär attestiert Rotberg möglicherweise „the only institution with any remaining integrity“²⁰⁸ zu sein.

Oftmals herrscht in failing states auch eine prekäre wirtschaftliche Situation die sowohl Folge wie auch Triebfeder des Zerfallsprozesses sein kann. „An indicator

²⁰⁶ Jodok, T. (2007): Staatszerfall, S.39

²⁰⁷ ebd.

²⁰⁸ Rotberg, R. (2004): The failure and collapse of nation-states. Breakdown, prevention and repair. In: Rotberg, Robert I. (Hg.): When States fail. Causes and Consequences, S.7

of failure, but not a cause of failure, is declining real national and per capita levels of annual gross domestic product“²⁰⁹, stellt Rotberg fest.

2.4 Gescheiterte Staaten (Typ 4)

Dieser Typus ist durch die Dysfunktionalität aller drei staatlichen Kernaufgaben charakterisiert. Allerdings ist ein failed state keine Anarchie oder mit dem hobbes'schen Naturzustand gleichzusetzen. Denn die fehlenden staatlichen Funktionen werden durch nicht-staatliche Akteure erfüllt, sodass auf dem desintegrierten, ehemaligen Staatsterritorium regionale Herrschaftsstrukturen entstehen. Annette Büttner hat für diese politischen Einheiten den Begriff der „fragmentiert unkonventionell regierten Gebiete (FURG)“²¹⁰ entworfen. Ist dieser Zustand erst einmal erreicht, ist zu beobachten, dass die Gewalttrate absinkt. Bedingt durch den Wunsch nach Sicherheit breiter Bevölkerungsschichten neigen failed states daher paradoxer Weise zu einer gewissen Stabilität. Mit anderen Worten: Haben die (verbliebenen) staatlichen und parastaatlichen Gewalteliten ihr Territorium im Stadium des failing state erst abstecken müssen, so nimmt die Gewalt (bedingt durch die Herausbildung einer Pattsituation zwischen den verschiedenen Einflussphären) im failed state wieder ab. Die neue, lokale Autorität ist dann zusehends in der Lage die Sicherheitsfunktion in ihrem Bereich zu gewährleisten und das subjektive Sicherheitsgefühl der Einwohner zu verbessern. Dies veranschaulicht den Unterschied zwischen dem Typus des failing state und dem Typus des failed state, der weniger anhand unterschiedlicher Indikatoren bestimmt wird, sondern eher durch die „Manifestation der (Anm.: selben) Indikatoren.“²¹¹ Steht in „failing states noch das prozesshafte Element von Zerfall“²¹² im Vordergrund, gelangt dieser Prozess in „failed states zu einer Art End-, zumindest aber Dauerzustand.“²¹³

Betrachtet man nun einen gescheiterten Staat im Hinblick auf die Funktionalität der drei Kernaufgaben, kann er wie folgt beschrieben werden: (Labile) Sicherheit entsteht nicht durch das staatliche Gewaltmonopol, sondern durch die Anerkennung neuer lokaler Gewaltakteure. Die quasi-Legitimität wird durch zwei Komponenten erfüllt beziehungsweise erzwungen: Zum einen wird durch offene Repression und Gewaltanwendung gegenüber Einwohnern (die nicht länger als

²⁰⁹ Rotberg, R. (2004): The failure and collapse of nation-states. Breakdown, prevention and repair. In: Rotberg, Robert I. (Hg.): When States fail. Causes and Consequences, S.8

²¹⁰ Vgl.: Büttner, A. (2004): Staatszerfall als neues Phänomen; Büttner kritisiert, dass unter den Begriff der zerfallenen Staaten ein zu breites Spektrum an möglichen politischen Einheiten fällt. Deshalb führt sie den Begriff der FURG ein.

²¹¹ Jodok, T. (2007): Staatszerfall, S.42

²¹² ebd.,

²¹³ ebd.,

Bürger oder Staatsvolk bezeichnet werden können)²¹⁴ Zustimmung erzwungen. Zum anderen entstehen unter den „Regierten“ Loyalitäten durch die ad hoc-Bereitstellung elementarer Güter, wodurch gleichzeitig auch die Wohlfahrtsfunktion in Grundzügen vorhanden ist. Das vorläufige Ende eines Staatszerfalls lässt sich also am ehesten mit der Re-Etablierung vormoderner Formen gesellschaftlicher Organisation vergleichen.

Die Grenzen zwischen diesen vier Typen, vor allem aber zwischen scheiternden und gescheiterten Staaten sind verlaufend. Wie aus dieser Typologie ersichtlich, handelt es sich im wörtlichen Sinn eigentlich nur bei diesem letzten Typ, dem gescheiterten Staat, um Staatszerfall.

Die bisherigen Abschnitte dieses Kapitels dienten dazu, näher zu beschreiben, welche Typen fragiler Staatlichkeit unter dem diffusen Begriff „Staatszerfall“ erfasst werden. Die charakteristischen Ausprägungen von Staatszerfall, im Sinne typischer Merkmale, dienen aber nur der Definition, Identifikation und möglichst genauen Beschreibung des Phänomens, tragen aber kaum zur Ursachenforschung bei. Im Folgenden wird daher nun weiterführend die Frage gestellt, welche Ursachen einen Staat in die oben vorgestellten Problemzusammenhänge zwingen. „States (...) are the performers and suppliers of political goods recognized, strong or weak, by the international system. Some are weaker than others. Some are in danger of failing. Some have failed and collapsed. What separates the strong from the weak and the weak from the failed, and why?“²¹⁵

Zum besseren Verständnis der Ursachen von Staatszerfall, erfolgt nun die Darstellung zweier Ansätze von Ulrich Schneckener und Annette Büttner, die auf unterschiedlichem Abstraktionsniveau ansetzen und denen in den vergangenen Jahren im wissenschaftlichen Diskurs viel Aufmerksamkeit geschenkt wurde.

3. Voraussetzungen und Ursachen für Staatszerfall

Einen interessanten Ansatz zur Klärung der Bedingungen, die den „Vorabend“ eines Staatszerfalls kennzeichnen, hat Annette Büttner erarbeitet. Anhand der Systemtheorie und neorealistischer Prämissen unterscheidet sie zwischen staatsinternen und staatsexternen Voraussetzungen und Ursachen, die einen Staatszerfallsprozess möglich machen.

²¹⁴ Rotberg, R. (2004): The failure and collapse of nation-states. Breakdown, prevention and repair. In: Rotberg, Robert I. (Hg.): When States fail. Causes and Consequences, S.9

²¹⁵ Rotberg, R. (2004): The failure and collapse of nation-states. Breakdown, prevention and repair. In: Rotberg, Robert I. (Hg.): When States fail. Causes and Consequences, S.28

3.1 Der neorealistische Ansatz – externe Voraussetzungen

Der Neorealismus, beziehungsweise dessen von Kenneth Waltz entwickelte Strömung des strukturellen Realismus, basiert auf mehreren Grundannahmen über das internationale System. Demzufolge sind Staaten uniforme und rationale Akteure, deren primäres Ziel die Erlangung von Macht ist. Macht ist für die Staaten Voraussetzung und wichtigste Möglichkeit, um im anarchischen internationalen System zu bestehen (nicht eingenommen zu werden) und ihre Interessen durchzusetzen, denn eine übergeordnete Kontroll- oder Regelungsinstanz ist nicht vorhanden. Die Staaten werden deshalb auch als homogene Akteure gesehen, weil sie alle die gleichen Funktionen zur Erreichung des gleichen Ziels haben. Die Fähigkeit (oder Funktionalität) dieses Ziel zu erreichen, ist unter den Staaten allerdings sehr unterschiedlich verteilt. Eine Änderung dieser Verteilung kommt folglich einem Wandel der Strukturen des internationalen Systems gleich.

Strukturänderungen entstehen im internationalen System durch die Interaktionen zwischen den Staaten und aus den Reaktionen darauf. Durch die Anarchie auf internationaler Ebene gilt das „Recht des Stärkeren.“ Das bedeutet, dass mächtige Staaten in der Lage sind, durch ihr „außenpolitisches Verhalten“ die Struktur abzuändern und somit die Handlungsoptionen für die weniger Mächtigen vorzugeben. Mit anderen Worten führen Verhaltensänderungen (neue geopolitische Ziele, neue militärische Strategien, etc.) der „global Players“ zu einem Anpassungsprozess in Staaten der Peripherie. Hier zeigt sich ein Anknüpfungspunkt an die Systemtheorie: Staaten mit wenig Macht im internationalen System sind im Gegensatz zu mächtigen nicht in der Lage, sich von Umwelteinflüssen unabhängig zu reproduzieren. Sie sind daher „offene Systeme“ und somit vor allem im politischen und wirtschaftlichen Funktionssystem für externe „Irritationen“ (z.B. Preisverfall bei Rohstoffen, Wirtschaftskrise, Bürgerkriege im regionalen Umfeld) anfällig. Es ist empirisch klar nachzuvollziehen, dass zerfallsbedrohte Staaten nicht zur Gruppe der mächtigen Staaten zählen.

Wie Büttner hervorhebt, bestand aus Sicht des strukturellen Realismus während des Ost-West-Konfliktes ein Höchstmaß an Stabilität im internationalen System. Bis auf die „Blockfreien“ passten sich alle Staaten der bipolaren Struktur an, um ihre Sicherheit zu maximieren. Dies bedeutete – je nach „Bedrohungsszenario“ – dass von schwachen Staaten Teile der Gewalt-, aber auch der Wohlfahrtsfunktion an einen der beiden Blöcke übertragen wurden, um sich etwa vor Invasionen eines Nachbarstaates zu schützen oder im inneren Konflikte zu unterdrücken. Im

Kontext des Blöcke-Denkens führt diese Struktur zu einem Höchstmaß an Stabilität im internationalen System.

Die so geschaffene Stabilität zwischen den Staaten verhinderte aber oftmals in ihrem, vom strukturellen Realismus nicht beachteten, Inneren die eigenständige und tragfähige Herausbildung konsolidierter Staatlichkeit. Während des Kalten Krieges konnten jedoch auch Staaten mit internen Voraussetzungen für Staatszerfall jahrzehntelang existieren, ohne zu zerfallen. Dies war durch militärische und finanzielle Hilfe der Blockmächte gewährleistet. Die Auswirkungen des Strukturwandels des internationalen Systems durch den Zusammenbruch des Ostblocks werden seither besonders in Staaten sichtbar, in denen lange Zeit keine souveräne Staatlichkeit gegeben war, beziehungsweise benötigt wurde. Bestes Indiz für die Plausibilität dieser Annahmen, ist das gehäufte Auftreten von offenem Staatszerfall seit den frühen neunziger Jahren.

Im Zusammenhang mit den Strukturen des internationalen Systems muss auch die Rolle des Völkerrechts und der äußeren Souveränität hervorgehoben werden, ohne die es nicht zum Zerfall von Staaten kommen würde. Daniel Lambach unterscheidet in diesem Zusammenhang zwischen empirischer und juristischer Staatlichkeit. Staaten müssen, um im Inneren bestehen zu können, danach trachten, Dysfunktionalitäten zu vermeiden und Legitimität sicherzustellen. Gelingt dies, besitzen sie ein hohes Maß an empirischer Staatlichkeit, was durch hohe Akzeptanz der politischen Ordnung bei individuellen und kollektiven Akteuren zum Ausdruck kommt. Die juristische Staatlichkeit ist das nach außen gewandte Gegenstück. Sie besteht, wenn der Staat durch andere Staaten anerkannt wird²¹⁶ und bleibt von der internen Performance (also der empirischen Staatlichkeit) weitgehend unbeeinflusst. Die juristische Staatlichkeit manifestiert sich in Form der äußeren Souveränität im völkerrechtlich verankerten Grundsatz des „Nicht-Einmischens.“ Dadurch bleiben Staaten in ihrer äußeren Form erhalten, selbst wenn sie im Inneren nicht mehr als Staat zu bezeichnen sind. Wenn ein staatliches Territorium nach außen nicht mehr als Einheit erscheint, so ist dies nur möglich, wenn anstelle des Staatszerfalls die völlige oder teilweise „Staatsannexion“ tritt. Die Verdichtung der internationalen Beziehungen und die weitere Ausgestaltung des Völkerrechts nach 1945 verhindern aber zunehmend die unilaterale Annektierung eines Staates oder staatlichen Teilgebietes durch einen Nachbarn. Dadurch werden die Staaten von außen gestützt, während sie im inneren zerfallen können.

²¹⁶ Vgl.: Lambach, D. (2002): Staatszerfall im postkolonialen Afrika, S.21

Aus Büttners Überlegungen zum strukturellen Realismus und den gerade gezeigten Zusammenhängen im internationalen System lassen sich folgende externe Voraussetzungen für Staatszerfall ableiten:

- Der Wandel von der bipolaren zur multipolaren „Weltordnung“ ist Voraussetzung für Staatszerfall.
- Zerfallsbedrohte Staaten befinden sich in der Peripherie und werden in hohem Maße von globalen Strukturänderungen, und sich wandelnden Interessen und Kräftekonstellationen beeinflusst.
- Nur durch die Verregelung des internationalen Systems und die damit gewährleistete äußere Souveränität (juristische Staatlichkeit) kann Staatszerfall entstehen und als Prozess voranschreiten.

Es lässt sich zusammenfassen, dass Länder der Peripherie „offene Systeme“ sind, die stark von Änderungen der Umwelt beeinflusst werden. Die multipolare Weltordnung hat zu einem Entzug politischer und finanzieller Unterstützung in Ländern der Peripherie geführt. In dieser Situation sind globale oder regionale Finanz- und Wirtschaftskrisen für große Teile der Bevölkerung deutlich spürbar und das Wirtschaftssystem erfüllt nicht mehr die Erwartungen der Menschen. Durch die enge Kopplung des Wirtschaftssystems und des politischen Systems kommt letzteres in Bedrängnis, weil es „direkt mit der Erwartungsenttäuschung in Verbindung gebracht wird.“²¹⁷ Die Ursachenforschung muss daher bei den „Bedingungen der Möglichkeit von Staatszerfall“,²¹⁸ „Destabilisierenden Faktoren“²¹⁹ oder „internen und externen Ursachen“²²⁰ für die Erosion von Staatlichkeit ansetzen.

3.2 Der systemtheoretische Ansatz – interne Ursachen

Wie in Kapitel I gezeigt, erfüllt jedes Funktionssystem spezifische Aufgaben. Für ihre Untersuchung klammert Büttner etliche gesellschaftliche Systeme aus. Sie können „aufgrund ihrer die Gesamtgesellschaft nur sekundär prägenden Funktionen vernachlässigt werden.“²²¹ Ursächlichen Zusammenhang mit Staatszerfallsprozessen ortet Büttner primär beim Versagen des politischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Funktionssystems. Ein System versagt dann, wenn die Anpassung an die Umwelt, die Evolution des Systems, nicht gelingt.

²¹⁷ Büttner, A. (2004): Staatszerfall als neues Phänomen, S.32

²¹⁸ Jodok, T. (2007): Staatszerfall, S.78

²¹⁹ Schneckener, U. (Hg.) (2006): Fragile Staatlichkeit, S.26

²²⁰ Büttner, A. (2004): Staatszerfall als neues Phänomen, S.65

²²¹ Büttner, A. (2004): Staatszerfall als neues Phänomen, S.29

Dies ist der Fall, wenn eine fortdauernde Irritation (vermittelt über die strukturellen Kopplungen zu anderen Systemen) eine Fehlentwicklung des Systems bewirkt.

Die Systemtheorie äußert keine Präferenz bezüglich des Regimetyps, weswegen Büttner die Theorie des kommunikativen Handelns von Jürgen Habermas heranzieht, die demokratische Staaten als die stabilsten ansieht. Grund für diese theoretische Prämisse Habermas' ist der demokratische freie Diskurs, der das Erkennen relevanter Probleme ermöglicht und sie dann dem politischen System zur Lösung vorlegt. Ist dieses in der Lage diese „Inputs“ in kollektiv verbindliche, akzeptierte Entscheidungen zu übersetzen, steigert das die legitime Macht des Staates. Das politische System wird akzeptiert und anstelle gruppeninterner sozialer Kohäsion tritt eine ausreichende Übereinstimmung von Staat und Gesellschaft. Diese Überlegungen führen Büttner zu der Annahme, dass eine funktionierende demokratische Ordnung Staatszerfall „unwahrscheinlich“²²² macht.

In jedem System besteht eine besonders enge Kopplung zwischen dem politischen und dem wirtschaftlichen Funktionssystem. Fehlentwicklungen in einem der beiden Systeme haben also stets eine Wechselwirkung auf das jeweils andere: „Staatszerfall könnte durch das Wirtschaftssystem ausgelöst werden, wenn man (...) den mehr oder minder plötzlichen Ausfall bedeutender Geldmittel für das politische System in Betracht zieht.“²²³ Aus ähnlichem Grund kann auch das rechtliche System zur Ursache des Staatszerfalls werden, nämlich dann, „wenn das politische System die Bedingungen so setzt, dass die Evolution des Rechts in eine bestimmte Richtung verläuft, die ausschließlich der Machtvergrößerung des politischen Systems dient und dem Rechtssystem eine adäquate Ausübung seiner Funktion nicht gestattet.“²²⁴ Um den dadurch verursachten Verlust an Legitimität auszugleichen, werden oftmals jene Maßnahmen gesetzt, die Schneekener als „Stabilisatoren“ (siehe Abschnitt X dieses Kapitels) bezeichnet. Derartige Vorgehensweisen stehen allerdings im Widerspruch zur Rechtsstaatsfunktion und (im Falle von Repressionen) auch teilweise zur Sicherheitsfunktion und wären in einer demokratischen Ordnung nicht denkbar.

²²² Büttner, A. (2004): Staatszerfall als neues Phänomen, S.37

²²³ ebd., S.32

²²⁴ Büttner, A. (2004): Staatszerfall als neues Phänomen, S.33

Aus diesen Zusammenhängen leitet Büttner ab, dass die Vorbedingung für Staatszerfall die fortdauernde „Irritation“ des politischen Systems ist, für die sie drei voneinander abhängige Ursachen nennt:

a) delegitimierte Eliten

Das politische System wird durch die Institutionen des Staates ausgeformt und von den regierenden Eliten repräsentiert. Es hat die Funktion, kollektiv verbindliche Entscheidungen zu treffen, seine legitime Macht erreicht es durch die vollständige Erfüllung dieser Aufgabe. Das Monopol auf Gewaltsamkeit stützt sich ebenfalls auf die legitime Macht und dient zu deren Durchsetzung, beziehungsweise verleiht es dem politischen System Steuerungsmacht. Produziert das politische System (in Folge einer Fehlentwicklung) über einen gewissen Zeitraum „nicht funktional zu rechtfertigende“²²⁵ Entscheidungen, werden diese von den anderen Systemen nicht akzeptiert und befolgt, weil sie als illegitim betrachtet werden. Wendet die politische Elite dann das staatliche Mittel des Zwangs an, um die Entscheidungen durchzusetzen, untergräbt dies noch zusätzlich ihre Legitimität.

b) dysfunktionale Institutionen

Das politische System erzeugt ein Umfeld für das wirtschaftliche und das rechtliche System, in dem diese ihre Funktionen nicht mehr erwartungsgemäß (also zur Gewährleistung des Gemeinwohls, bzw. der Rechtsstaatlichkeit) erfüllen können. Besondere Bedeutung kommt den politischen Eliten zu: Sie können die Steuerungsmacht des politischen Systems dazu nutzen, Institutionen und Organisationen auf Ziele auszurichten, die nicht im gesellschaftlichen Diskurs entstehen, sondern von den Regierenden selbst definiert wurden. In zerfallsbedrohten Staaten sind diese Ziele nicht am Gemeinwohl orientiert, sondern dienen vorwiegend der Erlangung persönlicher Vorteile. Institutionen, die formal zur Erbringung der staatlichen Aufgaben existieren, stattdessen aber den Zielen der delegitimierten Eliten verpflichtet sind, sind dysfunktional. Somit ist eine grundlegende staatsinterne Voraussetzung für Staatszerfall „eine insgesamt vorhandene und angewendete Bereitschaft (...), die durch das Recht gesetzten Grenzen zu überschreiten.“²²⁶

²²⁵ Büttner, A. (2004): Staatszerfall als neues Phänomen, S.30

²²⁶ Büttner, A. (2004): Staatszerfall als neues Phänomen, S.36

c) geringe Übereinstimmung von Staat und Gesellschaft

Durch die Dysfunktionalität (aus dem Blickwinkel der Bevölkerung) der Funktionssysteme, angezeigt etwa durch interne Konflikte, mangelhafte Rechtsstaatlichkeit oder schlechte wirtschaftliche Lage, neigt die Bevölkerung dazu, ihr Leben „in der Tradition früherer Modelle der gesellschaftlichen Differenzierung (Klientelsystem, Feudalsystem)“²²⁷ zu organisieren. Dies führt zwar zu starker sozialer Kohäsion innerhalb dieser gesellschaftlichen Gruppen (die sich entlang sprachlicher, religiöser, ethnischer oder regionaler Bezugspunkte bilden), verringert aber die Übereinstimmung von Staat und Gesellschaft. Laut Schlichte ist gemeinsames Merkmal aller zerfallsbedrohten Staaten, dass gleichzeitig unterschiedliche soziale Logiken vorhanden sind.²²⁸ In „Konkurrenz“ mit der modernen Gesellschaft existieren also auch vormoderne Parallelsysteme, die teilweise dieselben Aufgaben erfüllen können, wie die Funktionssysteme.

Folgt man dieser Argumentation, erklärt vor allem das Verhalten der Elite, wie es zu einer Fehlevolution im politischen System kommt. Gleichzeitig liegt aber die Vermutung nahe, dass auch externe Ursachen diese Fehlentwicklungen bedingen oder begünstigen. Deutlich wird dies etwa bei der bereits gezeigten Wechselwirkung zwischen Politik und Wirtschaft: Wenn der Staat – beispielsweise durch externe Wirtschaftskrisen oder den Ausfall ausländischer Hilfgelder – in eine prekäre wirtschaftliche Situation gerät, kann dies Impuls für einsetzenden Staatszerfall sein. Auf derartige externe Schocks müsste ein Anpassungsprozess des Systems erfolgen, was in zerfallsbedrohten Staaten durch delegitimierte Eliten und dysfunktionale Institutionen allerdings ausbleibt. Dadurch verringert sich auch die Kohäsion zwischen Staat und Gesellschaft. In solch einem Kontext entstehen die konkreten Ursachen für Defizite in den Kernfunktionen des Staates.

Büttner hebt deshalb hervor, dass das Entstehen von Staatszerfall nur in gemeinsamer Betrachtung interner und externer Ursachen verstanden werden kann. „Während die Systemtheorie die Ursachen von Staatszerfall in der Gesellschaft selbst erkennt, liegen sie für den strukturellen Realismus in den Beziehungen zwischen den Staaten, also in den Strukturen des internationalen Systems begründet.“²²⁹ Diese Unterscheidung zwischen internen und externen Ursachen und Voraussetzungen findet sich auch im induktiven Ansatz von Ulrich

²²⁷ Büttner, A. (2004): Staatszerfall als neues Phänomen, S.34

²²⁸ Vgl. Schlichte, K. (2006): Staatsbildung oder Staatszerfall. Zur politischen Soziologie der Weltgesellschaft, S.206 f.

²²⁹ Büttner, A. (2004): Staatszerfall als neues Phänomen, S.20

Schneckener wieder, bei dem aus der vergleichenden Analyse zahlreicher Fallstudien zwischen staatlichen und sub-staatlichen (internen) Einflussfaktoren einerseits und über-staatlichen (externen) Einflussfaktoren andererseits, unterschieden wird.

4. Einflussfaktoren für Staatszerfall

Wie am Beginn des Kapitels gezeigt, lässt sich Staatszerfall, beziehungsweise die einzelnen Formen zerfallender Staatlichkeit, anhand der Funktionalität der drei elementaren Staatsaufgaben charakterisieren. In der von Troy Jodok verwendeten Terminologie handelt es sich bei funktionalen Defiziten um „gaps“ (Lücken) in den drei Funktionen. Sie „bedingen sich gegenseitig und sind deshalb jeweils gleichzeitig Ursache wie auch Folge“²³⁰ des security gaps, des legitimacy gaps und des capacity gaps. Die pragmatische Antwort auf die Frage nach den Ursachen für Staatszerfall muss daher lauten: Funktionale Defizite in den drei Kernbereichen des Staates bedingen den Zerfall. Diese einfache Antwort stimmt zwar inhaltlich, bringt aber keinen Erkenntnisgewinn für die Analyse der Ursachen fragiler Staatlichkeit. Durch sie erst entstehen die eigentlichen Ursachen: Sie „sind vielmehr die Voraussetzung (...) der Möglichkeit von Staatszerfall.“²³¹

Im überwiegenden Teil der einschlägigen Staatszerfallsstudien wird deshalb ein qualitativer Ansatz gewählt, in dem sich Faktoren für den Zerfall von Staaten aus dem Vergleich von Fallstudien ableiten. Im Zuge des von Ulrich Schneckener geleiteten States-at-Risk-Projekts²³² wurde – zur Vergleichbarkeit der darin enthaltenen Fallstudien – ein Analysekonzept zur Klärung der Ursachen von Staatszerfall ausgearbeitet. Das Konzept berücksichtigt zunächst Zerfallsimplikationen auf der substaatlichen, der nationalen und der über-staatlichen Ebene. Darüber hinaus kennt es drei unterschiedliche Qualitäten „destabilisierender Faktoren“ (Struktur-, Prozess- und Auslösefaktoren) und bietet die Möglichkeit einer Akteursanalyse hinsichtlich ihrer Bedeutung für den Staatszerfall.

Im weiteren Verlauf wird auf die Unterscheidung in „echte“ Ursachen und Voraussetzungen verzichtet. Stattdessen wird – in Anlehnung an Schneckener – der Begriff der „Faktoren“ verwendet. Wenn in diesem Abschnitt „Ursachen“ erläutert werden, sind deshalb stets „Voraussetzungen“ oder „begünstigende

²³⁰Jodok, T. (2007): Staatszerfall, S.78

²³¹Jodok, T. (2007): Staatszerfall, S.45

²³² Im Jahr 2003 beschäftigte sich eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin mit der Untersuchung von Staatszerfallsprozessen.

Faktoren“ gemeint, welche die Defizite in der Funktionalität staatlicher Kernaufgaben erzeugen oder vergrößern. Die Faktoren können einerseits sowohl intern wie auch extern begründet sein, andererseits können sie auf der Ebene des Systems, wie auch auf der Akteursebene wirksam werden.

4.1 Zerfallsfaktoren auf drei Ebenen des Staates

Strukturfaktoren sind ungünstige Voraussetzungen für stabile staatliche Performance, die sich aus „den natürlichen Gegebenheiten eines Landes (...) und langfristig wirksamen politischen, kulturellen oder sozioökonomischen Strukturmerkmalen ergeben.“²³³ Sie stellen den „Context of state failure“²³⁴ dar. Zu diesem Kontext zählen etwa Einflüsse wie die geographische Lage des Landes, das Fortwirken vormoderner Herrschaftsformen und Loyalitäten, die ethnische Zusammensetzung der Bevölkerung oder Zentrum-Peripherie-Gegensätze. Es handelt sich bei Strukturfaktoren also um eher subtile Problemlagen, mit denen teils auch intakte konsolidierte Staaten konfrontiert sind. Sobald aber andere Faktoren hinzukommen können diese strukturellen Gegebenheiten wie ein Katalysator für den Staatszerfallsprozess wirken.

Prozessfaktoren haben beschleunigenden Charakter. Ihr Vorhandensein kann kurz- oder mittelfristig (laut Schneckener innerhalb von fünf bis zehn Jahren) Staatszerfall bewirken und antreiben. Im Zentrum der Analyse der Prozessfaktoren steht das Verhalten der Eliten als Repräsentanten des Staates und seiner Institutionen bei internen und externen Krisen. Werden Krisen durch die Eliten dysfunktional verarbeitet, entstehen Defizite vor allem in der Rechtsstaatsfunktion und der Wohlfahrtsfunktion. Zu den Prozessfaktoren zählen daher beispielsweise Einflüsse wie ein deutlicher Abfall des Lebensstandards, die „politische Instrumentalisierung sozialer Unzufriedenheit“,²³⁵ die Diskriminierung bestimmter Bevölkerungsgruppen oder ein „inakzeptables Maß“²³⁶ an Korruption und Klientelismus.

Es lässt sich also festhalten, dass Prozessfaktoren all jene Problemlagen erfassen, die durch offensichtliche Fehlleistungen oder Ungerechtigkeiten entstehen, wenn

²³³ Schneckener, U. (Hg.) (2006): Fragile Staatlichkeit, S.27

²³⁴ Rotberg spricht von einem „Context of failing“ (Rotberg, R. (2004): The failure and collapse of nation-states. Breakdown, prevention and repair. In: Rotberg, Robert I. (Hg.): When States fail. Causes and Consequences, S.27 ff.)

²³⁵ Schneckener, U. (Hg.) (2006): Fragile Staatlichkeit, S.28

²³⁶ Annette Büttner betont, dass es in jeder politischen Kultur unterschiedliche Reizschwellen gibt, ab denen Korruption, Klientelismus, Kriminalität, etc. zu friedlichem oder gewaltsamen Widerstand führen.

die Eliten im Zuge von Krisen²³⁷ ihre Legitimation einbüßen, weil sie nicht Willens oder in der Lage sind die staatliche Ordnung (wieder) herzustellen und zu gewährleisten.

Auslösefaktoren sind als „Stein des Anstoßes“ zu verstehen. Potentiell können sie „innerhalb weniger Tage oder Wochen einen abrupten Wandel auslösen.“²³⁸ Derartige „Tipping points“²³⁹ treten als Defizite in der Sicherheitsfunktion, deren Dysfunktionalität den „worst case“ von Staatszerfall darstellt, und in der Wohlfahrtsfunktion auf. Folglich zählen zu den konkreten Faktoren einerseits Problemlagen wie eine militärische Intervention von außen, (gewaltsame) politische Umstürze, der Ausbruch eines Bürgerkriegs und „small arms proliferation.“ Andererseits zählen auch Hungersnöte, Epidemien oder die Folgen eines Preisverfalls bei Rohstoffen zu den Auslösefaktoren. Zu Auslösefaktoren werden diese Einflüsse vor allem deshalb, weil ihre negativen Auswirkungen auf das „daily life“ für große Teile der Bevölkerung sofort spürbar sind.

Die genannten Faktoren unterscheiden sich nicht nur hinsichtlich ihrer Qualität, sondern sind auch auf drei Ebenen des Staates wirksam:

Auf der **internationalen Ebene**, beziehungsweise im regionalen Umfeld in das der Staat eingebunden ist, stehen jene Entwicklungen im Zentrum der Analyse, die deutliche Effekte (im Sinne möglicher Einflussfaktoren) auf den Zerfallsprozess haben. Entscheidend sind hierbei die policies der Groß- und Regionalmächte betreffend des zu untersuchenden Staates und Entwicklungen oder Veränderungen (beispielsweise der Wegfall des Ost-West-Konfliktes) im internationalen System. Es handelt sich auf dieser Ebene also praktisch ausschließlich um staatsexterne Ursachen.

In die **nationale Ebene** fallen wiederum eher staatsinterne Faktoren für Staatszerfall, wie das Verhalten von staatlichen und gesellschaftlichen Eliten, die Kluft zwischen arm und reich und andere soziale Differenzierungen der Gesellschaft, sowie möglicher politischer Nutzen der aus diesen Unterschieden gezogen wird.

Selbiges gilt für die **substaatliche Ebene**, allerdings liegt hier der Fokus eher auf Faktoren, die sich aus der mangelhaften Integration von Regionen, Kommunen oder lokalen (ethnisch oder räumlich separierten)

²³⁷ Naturkatastrophen, Wirtschaftskrisen, gewaltsamen Konflikten

²³⁸ Schneckener, U. (Hg.) (2006): Fragile Staatlichkeit, S.28

²³⁹ Rotberg, R. (2004): The failure and collapse of nation-states. Breakdown, prevention and repair. In: Rotberg, Robert I. (Hg.): When States fail. Causes and Consequences, S.28

Bevölkerungsgruppen erklären. Für die Faktorenanalyse ergibt sich daher folgendes Raster:

Tab. 1: Faktoren fragiler Staatlichkeit auf drei Ebenen des Staates

	Strukturfaktoren	Prozessfaktoren	Auslösefaktoren
Internat./regionale Ebene	1. Grad der Einbindung in die Weltwirtschaft 2. Instabilität in der Region/fragile Staaten im regionalen Umfeld 3. Einfluss anderer Staaten (Großmacht, frühere Kolonialmacht oder Regionalmacht)	4. Bürgerkriege im regionalen Umfeld 5. Aktivitäten transnationaler Gewaltnetzwerke 6. Wirtschaftskrisen in Nachbarstaaten 7. ökologische Degradierung	8. Militärintervention von außen 9. Auswirkungen externer Finanzkrisen 10. rapider Preisverfall bei Rohstoffen 11. Flüchtlingsströme 12. Zustrom von Waffen 13. Auswirkungen von Natur- und Dürrekatastrophen
Nationale Ebene	14. „ererbte“ Strukturen (z.B. koloniale oder imperiale Strukturen) 15. multiethnische Bevölkerungsstruktur 16. demographische Faktoren (Geburtenrate, Kindersterblichkeit, Anteil an Jugendlichen) 17. Ressourcenknappheit bzw. strukturelle Ungleichverteilung von Ressourcen 18. krisenanfällige Rentenökonomie 19. Einfluss traditioneller Formen der Herrschaft (Clan-Struktur, Rolle von Chiefs, patriarchalische Strukturen) 20. Erfahrungen aus vorangegangenen Konflikten	21. rapide Absenkung des Lebensstandards 22. politische Instrumentalisierung sozialer Unzufriedenheit 23. Politisierung ethnischer Differenzen 24. Zunahme des politischen Extremismus (inklusive Repression) 25. Unterdrückung oder Diskriminierung bestimmter Gruppen 26. Zunahme von Korruption und Klientelismus 27. Privatisierung von Gewalt 28. gescheiterte bzw. stagnierende Demokratisierung 29. Zunahme ökologischer Probleme (z.B. Wassermangel)	30. rasche machtpolitische Veränderung (Putsch, Umsturz, Rebellion) 31. massive Unterdrückung der Opposition (Massaker, Verhaftungen etc.) 32. rapide Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage (soziale Unruhen, Plünderungen) 33. Hungersnot, Epidemien 34. Ausbruch eines Bürgerkriegs
Substaatl. Ebene	35. Zentrum-Peripherie.-Gegensätze (z.B. Landflucht) 36. lokale Ungleichheiten 37. Regionale bzw. lokale Identitäten	38. wachsende Kriminalität in Städten 39. Zunahme lokaler Gewaltakteure 40. ethnischer Separatismus 41. lokale Machtkämpfe	42. lokale Unruhen (riots) 43. lokale bzw. regionale Naturkatastrophen bzw. Ernteaussfälle

Quelle: Schneckener, U. (Hg.) (2006): Fragile Staatlichkeit. „States at Risk“ zwischen Stabilität und Scheitern, S. 29

Es muss betont werden, dass diese Auflistung von Faktoren lediglich ein Abbild dessen ist, was sich aus dem Vergleich der Fallstudien des States-at-risk-Projektes ableiten lässt. Es liegt die Vermutung nahe, dass weitaus mehr Faktoren als die hier genannten eine Rolle in Zerfallsprozessen spielen. Durch die Auswahl von Fallbeispielen in Europa, Afrika, Asien und Südamerika wird aber

eine hohe Diversität gewährleistet, sodass eine hinreichende Vollständigkeit angenommen werden kann.

Aus dieser Analyse lässt sich zwar ein erstes Bild der Bedingungen von Staatszerfall zeichnen, es erklärt aber kaum, wieso manche Staaten über Jahrzehnte viele dieser Faktoren aufweisen, aber nicht scheitern, sondern sich eine Art „labile Stabilität“ erhält. Anhaltspunkte für diese Frage liefert die Untersuchung der Akteursebene.

4.2 Die Rolle der Akteure im Staatszerfallsprozess

Die Akteursanalyse dient Schneckener primär dazu „die Möglichkeiten externer Intervention realistisch einschätzen zu können.“²⁴⁰ Da in diesem Kapitel der Schwerpunkt aber nicht auf der Erarbeitung von Möglichkeiten eines effektiven „Statebuilding“ liegt, sondern auf der Erklärung des Phänomens Staatszerfall, wird dieser Aspekt bewusst ausgeklammert. Gegenstand dieses Analyseschritts sind neben der Identifikation relevanter Akteure auch Fragen nach möglichen Profiteuren staatlicher Schwäche, nach Machtressourcen der Akteure oder wie viel Unterstützung diese in der Bevölkerung haben. In den letzten Jahren ist gerade auch im Kontext der Staatszerfallsforschung die Diskussion entbrannt, wieso es trotz der endogenen Instabilität (vgl. Kapitel I, Abschnitt X) autokratischer Systeme etliche Diktaturen gibt, die sich seit geraumer Zeit als stabil erweisen und nicht in die „Modernisierungs- beziehungsweise Legitimationsfalle“ geraten. Die Analyse solcher Systeme hat gezeigt, dass sich unterschiedliche Strategien, etwa die Integration oppositioneller Gruppen in den Zirkel der Machthaber, entwickelt haben. Oft kommt es in den betreffenden Staaten sogar zu Wahlen, allerdings ohne die Absicht oder Möglichkeit an den bestehenden Machtverhältnissen substanziell etwas zu ändern. Festzuhalten bleibt, dass die Stabilität totalitärer und autoritärer Regime „gegen alle Theorie“²⁴¹ auf kontextabhängige politische Strategien einzelner Machthaber zurückzuführen ist. Schneckener unterteilt die Akteure in „Change Agents,“ „Status-quo-Kräfte“ und „Störer.“ Im Kontext dieser Arbeit wird diese Einteilung geringfügig verändert: Schneckener nennt sieben so genannte „stabilisierende Effekte,“²⁴² also Maßnahmen die von den Regierenden gesetzt werden, um eine „labile Stabilität“ zu erlangen. Die Maßnahmen reichen nicht aus, um zu einer Konsolidierung des Staates beizutragen, verhindern aber gleichzeitig ein

²⁴⁰ Schneckener, U. (Hg.) (2006): Fragile Staatlichkeit, S.31

²⁴¹ So lautet der Titel eines Beitrags von Wolfgang Merkel im Sammelband „Totalitarismus und Transformation“ der von Uwe Backes et al. 2008 herausgegeben wurde.

²⁴² ebd., S.30

Voranschreiten des Staatszerfalls und bewahren somit den Status quo. Zwar sind die Maßnahmen kein Akteur an sich, sie werden aber von Akteuren (den regierenden Eliten) gesetzt, weswegen sich hier Überschneidungen ergeben und sie mit der Akteursgruppe der Status-quo-Kräfte zusammengeführt werden.

Change Agents

Diese Akteursgruppe setzt sich aus unterschiedlichsten Berufs- und Gesellschaftsgruppen zusammen, die in unterschiedlichem Ausmaß Reformschritte fordern und deren Gemeinsamkeit eine „kritische Haltung gegenüber den Machthabern“²⁴³ ist. Schneckener selbst misst diesen Akteuren nur Bedeutung als „Ansprechpersonen“ für mögliche Statebuilding-Maßnahmen bei. Es scheint aber sinnvoll die Change Agents dahingehend zu betrachten, ob sie zur Klärung der Ursachen von Staatszerfall beitragen können. Dies scheint allerdings der Fall zu sein, denn in dieser Gruppe versammelt sich mit Oppositionspolitikern, Staatsbeamten, Generälen oder Journalisten eine elitäre Schicht die (abhängig vom Grad der Repression) auch über gewisse Ressourcen verfügt und Möglichkeiten hat, Missstände öffentlich zu thematisieren. (Beispielsweise sind bei Protestbewegungen gegen Regime oft Intellektuelle, Journalisten oder Künstler diejenigen, die öffentlich Kritik an den bestehenden Zuständen artikulieren.) Es kann daher die These vertreten werden, dass die Change Agents in gewissem Ausmaß Defizite in der Legitimitätsfunktion verursachen. Ihr Anteil an dieser Ursache von Staatszerfall muss aber von Fall zu Fall bewertet werden.

Status-quo-Kräfte und Stabilisatoren

Diese Akteursgruppe ist dadurch charakterisiert, dass sie Reformprozessen hin zum consolidated state „skeptisch, ambivalent oder gar ablehnend gegenübersteht.“²⁴⁴ Grund für diese Haltung kann die Furcht vor einer weiteren Zunahme der Instabilität sein, oder – wenn es sich um Eliten mit Legitimationsdefiziten handelt – abzusehende Einbußen beim politischen Einfluss, ökonomischen Vorteilen und Ansehen. „Als typische Status quo-Kräfte dürfen Personen gelten, die im bestehenden System ihre politische Karriere gemacht haben, ob in der Exekutive, in den Parteien oder in der Wirtschaft.“²⁴⁵ Spezialfälle stellen Akteure mit einer Vetomacht dar, die auf unterschiedlicher

²⁴³ ebd., S.32

²⁴⁴ Schneckener, U. (Hg.) (2006): Fragile Staatlichkeit, S. 32

²⁴⁵ ebd.,

Basis bestehen kann. In der Regel haben vor allem aber „delegitimierte Eliten“ verschiedene „Strategien und Mechanismen entwickelt, die zwar einerseits dem Machterhalt dienen, andererseits aber auch die Funktionsfähigkeit staatlicher Strukturen in Maßen aufrecht erhalten.“²⁴⁶ Diese umfassen laut Schneckener unter anderem:

- Neopatrimoniale Staatsorganisation, um (in Teilen der Bevölkerung) Legitimität durch bevorzugte Behandlung zu erlangen und loyales Personal zu rekrutieren
- Situationsabhängige Aufnahme verschiedener gesellschaftlich relevanter Gruppen (Opposition, Clans, etc.) in den „Kreis der Mächtigen“.
- „Power-sharing“-Konzepte,²⁴⁷ die konkurrierenden Akteuren soviel Partizipation an der Macht ermöglichen, dass diese nicht (mehr) die Konfrontation suchen.
- Vorübergehende oder teilweise Reaktivierung vorhandener traditioneller Strukturen, um die Selbstorganisation elementarer Güter zu fördern und so Defizite in der Wohlfahrtsfunktion auszugleichen.
- Repression und Gewaltanwendung.
- Zugeständnisse an Interessensgruppen durch „vorsichtige Reformen in bestimmten Bereichen.“²⁴⁸
- „Rent-Seeking“²⁴⁹ zum persönlichen Nutzen und um Ressourcen für die Klientelpolitik zu lukrieren .

Da vorwiegend die herrschenden Eliten in der Lage sind, solche Strategien anzuwenden, kann festgehalten werden, dass langfristig bestehende schwache Staatlichkeit nur unter der Bedingung existieren kann, dass die Machthaber (zumindest über Gewaltanwendung) ein erforderliches Mindestmaß an Steuerungsfähigkeit besitzen. Das wiederum erklärt warum auffallend viele „weak states“ einen autoritären Regimetyp aufweisen.

Störer

Diese Akteursgruppe versucht geplante oder eingeleitete Reformmaßnahmen gezielt zu verhindern. Zu dieser Gruppe gehören vor allem paramilitärische oder

²⁴⁶ Schneckener, U. (Hg.) (2006): Fragile Staatlichkeit, S.30

²⁴⁷ Eine kurze Beschreibung von Power-Sharing Strategien liefert z.B.: Power Sharing and Autonomy Strategies Conflict Research Consortium, University of Colorado, USA 1998, online abrufbar unter <http://www.colorado.edu/conflict/peace/treatment/powrshar.htm>, 28.9.2009

²⁴⁸ Schneckener, U. (Hg.) (2006): Fragile Staatlichkeit, S.30

²⁴⁹ Rent-seeking bedeutet die Abschöpfung von Erträgen einer Rentenökonomie zum eigenen Nutzen.

parastaatliche Akteure, die einen Verlust an Einfluss, beispielsweise durch eine erhöhte Funktionalität der Sicherheitsfunktion und der Legitimitätsfunktion, befürchten. Auch transnational agierende kriminelle Akteure verlieren dadurch Rückzugsräume, Möglichkeiten der Ressourcenallokation und „Märkte“ und treten als Störer auf. Insbesondere wenn innerhalb eines Staates eine vormoderne Parallelstruktur fortwirkt, können in die Akteursgruppe der Störer auch religiöse oder traditionelle Eliten fallen. Ebenso kann ein Nachbarstaat oder eine Regionalmacht aus wirtschaftlichen oder politischen Gründen Interesse an einer Schwächung des betreffenden Staates haben.

Die Zuteilung der für die Analyse relevanten Akteure kann sich, so Schneckener, aus vier Gründen als problematisch erweisen: Erstens können Akteure beispielsweise in der Sicherheitsfunktion als Change Agents agieren, und gleichzeitig (weil sie etwa der herrschenden Elite angehören und eine Legitimitätsdebatte fürchten) in den anderen beiden Funktionen gegen Veränderungen sein oder diese sogar sabotieren. Zweitens können sich die Interessen von Akteuren durch Veränderungen in der politischen Konstellation ändern. Drittens handelt es sich bei den Akteuren um Gruppen von Menschen, die unterschiedliche Auffassungen (z.B. militanter vs. politischer Parteiflügel) haben. Und viertens muss man die „rhetorische Ebene und die Handlungsebene unterscheiden,“²⁵⁰ da oftmals eine erhebliche Kluft zwischen Absichtserklärungen und tatsächlich gesetzten Maßnahmen besteht.

5. Zusammenfassung und Kritik

Zentral für die Diskussion um Staatszerfall ist, welches Konzept von Staatlichkeit vorausgesetzt wird. Denn die Definition von Staatlichkeit dient in den Konzepten einerseits als Maßstab und andererseits als Idealtypus. Die Staatsdefinition beeinflusst deshalb sowohl die Problemidentifikation, als auch die Ursachenforschung. Für jeden Versuch Staatszerfallsprozesse zu identifizieren muss zunächst das zugrunde gelegte Konzept von Staatlichkeit exakt definiert und abgegrenzt werden. Denn ob ein Staat als „weak“, „failing“ oder „collapsed“²⁵¹ bezeichnet wird, hängt naturgemäß von den Maßstäben und Bewertungskriterien ab. Die Mehrheit der deutsch- und englischsprachigen Autoren geht dabei von einer Staatskonstitution aus, wie sie sich in Europa nach dem Westfälischen Frieden langsam etabliert hat und bei der für Max Weber das wichtigste

²⁵⁰ Schneckener, U. (Hg.) (2006): *Fragile Staatlichkeit*, S.33

²⁵¹ Rotberg, R. (2004): *The failure and collapse of nation-states. Breakdown, prevention and repair.* In: Rotberg, Robert I. (Hg.): *When States fail. Causes and Consequences*, S.4 ff.

Unterscheidungsmerkmal zu den vormodernen, tribalen Strukturen das Gewaltmonopol ist. Diese praktisch unverzichtbare Kategorie des staatlichen Gewaltmonopols als Kennzeichen des modernen Nationalstaates steht in enger Beziehung zu dessen beiden weiteren Merkmalen der (nationalen) Identität des Staatsvolkes und der territorialen Integration.

Legt man dieses historisch gewachsene, genuin europäische Verständnis von moderner Staatlichkeit einer Analyse im außereuropäischen Kontext zugrunde, setzt man sich dem nicht unbegründeten Vorwurf einer zu engen, eurozentristischen Sichtweise aus. Allerdings lassen sich etliche Begründungen ausmachen, wie und warum diese normative Ausrichtung auf das europäische Modell aus Sicht der Staatszerfallsforschung Sinn macht.

Erstens ist zu beachten, dass auch innerhalb der „OECD-Staaten“ große strukturelle Unterschiede bestehen, sogar bei Kernbereichen moderner Staatsaufgaben, wie der „Gewährleistung öffentlicher Sicherheit“ oder dem „Aufbau der politischen Ordnung.“²⁵² Es gibt also keine einheitliche europäische Staatskonstitution, sondern höchstens Merkmale, die vorwiegend in Staaten Nordamerikas, Europas und einigen asiatischen Ländern (beispielsweise Japan) vorzufinden sind. Der „westliche“ Blickwinkel der modernen Staatlichkeit ist also Bündel aus Merkmalen, um zerfallsbedrohte Staaten identifizieren und anhand der Art und Ausprägung ihrer Defizite typisieren zu können.

Zweitens, meint etwa Ulrich Schneckener in Anspielung auf intakte außereuropäische Demokratien, hat sich das Konzept des demokratischen Rechts- und Wohlfahrtsstaates empirisch betrachtet „auch in anderen Regionen als das erfolgreichere Modell durchgesetzt.“²⁵³ Der Staatsbegriff des modernen demokratischen Nationalstaates ist zudem Voraussetzung für die Erfassung von Staatszerfall, denn jedes enger gefasste Staatskonzept würde die Analyse möglicher Zerfallsprozesse behindern. „When an effective state (according to European standards) has never come into existence (...) there really is nothing to fail“²⁵⁴, schreibt Martin Malek in diesem Zusammenhang.

Drittens sind durch die „europäische Expansion“ Gesellschaften die ausschließlich in vormodernen Strukturen organisiert sind, also Gesellschaften ohne Staat, empirisch heute kaum noch vorfindbar. Problematisch an dieser Sichtweise ist, dass kaum auf die historisch vielfältige Entwicklung von Staatlichkeit geachtet wird. Legitime Staatlichkeit wird als ein eindeutiger Typus

²⁵² Schneckener, U. (Hg.) (2006): *Fragile Staatlichkeit*, S.19

²⁵³ ebd.

²⁵⁴ Malek, M. (2006): *State Failure in the South Caucasus*. S.443

verstanden, der nur durch liberale Demokratie als Wohlfahrtsstaat mit marktwirtschaftlichen Strukturen²⁵⁵ gewährleistet ist. Andere Formen von Staatlichkeit werden entweder als nicht legitim oder als ausgestorben angesehen. Dies erklärt die von Schneckener explizit geäußerte Annahme, dass vormoderne Strukturen ohnehin kaum noch existieren würden. Im Zuge der globalen Ausbreitung des westlichen Staatsverständnisses haben sich gewisse Vorstellungen (...) von der besonderen Form staatlicher Herrschaft verbreitet, die für eine wachsende Zahl an Akteuren zur Referenz geworden sind.“²⁵⁶ Diese Referenz entspreche, so Klaus Schlichte, im Wesentlichen der „Selbstbeschreibung des modernen westlichen Staates (...). Staatlichkeit ist in diesem Sinne zu einem globalen Maßstab geworden.“²⁵⁷ Dieser Befund kann empirisch bestätigt werden, denn dass das europäische Modell als Referenz für moderne Staatlichkeit dient, lässt sich daran erkennen, dass die überwiegende Mehrheit der Staaten konstitutionell auf Legitimation von Herrschaft, staatliches Gewaltmonopol und der Bereitstellung öffentlicher Güter ausgerichtet ist. De facto bedeutet dies aber keineswegs, dass diese (oft von kolonialen oder regionalen Mächten mitbestimmten) Normen, jemals Gültigkeit hatten, sondern lediglich, dass sie „auch da“ sind.

Diese Divergenz zwischen Referenzrahmen und tatsächlicher Struktur bildet allerdings den kleinsten gemeinsamen Nenner dessen, was von Staatszerfall betroffene Staaten kennzeichnet. Denn gemeinsames Merkmal aller Staaten in denen Zerfalls- oder zumindest Schwächungsprozesse attestiert werden, sei, so Schlichte, das gleichzeitige Wirken „unterschiedlicher sozialer Logiken.“²⁵⁸ Was von westlichen Forschern in ihrem Bezugsrahmen als Zeichen für schwache oder gescheiterte Staatlichkeit identifiziert wird, ist oftmals „nichts anderes als die fortdauernde Geltung älterer (vormoderner) Loyalitäten und Bindungen.“²⁵⁹ Das europäische Modell von Staatlichkeit ist aus diesem Blickwinkel ein heuristisches und normatives Konstrukt, ähnlich dem weber'schen Idealtypus des rationalen Anstaltsstaates, dass zum einen der Formulierung einer Zielvorstellung dient und zum anderen für die Kategorisierung herangezogen wird.

Die Tatsache, dass innerhalb des Forschungsfeldes kein expliziter einheitlicher Staatsbegriff existiert, ließe folgern, dass in der Literatur zumindest

²⁵⁵ Clapham, C.(2003): The challenge to the state in a globalized world, in: Milliken, J. (Hg.) (2003): State failure, collapse and reconstruction, S. 38 f.

²⁵⁶ Schlichte, K. (2006): Staatsbildung oder Staatszerfall. Zur politischen Soziologie der Weltgesellschaft, S.201

²⁵⁷ ebd.

²⁵⁸ Schlichte, K. (2006): Staatsbildung oder Staatszerfall. Zur politischen Soziologie der Weltgesellschaft, S.206

²⁵⁹ ebd., S.206

Arbeitsdefinitionen den Untersuchungen zur Seite gestellt werden. Dies geschieht jedoch eher selten.²⁶⁰ Der Großteil bezieht sich eher implizit auf das institutionelle Verständnis Max Webers, demzufolge ein Staat dann gegeben ist, „insoweit sein Verwaltungsstab erfolgreich das Monopol legitimen physischen Zwanges für die Durchführung der Ordnungen in Anspruch nimmt.“²⁶¹

Im Zentrum der Staatszerfallskonzepte steht neben der Typologie die Frage, welche Faktoren die Funktionalität des Staates beeinträchtigen. Schneckener unterscheidet Struktur-, Prozess- und Auslösefaktoren, die sich nicht nur hinsichtlich ihrer Qualität unterscheiden, sondern auch danach, ob sie internen oder externen Ursprungs sind. Systeminterne Ursachen leitet die Staatszerfallsforschung aus der Systemtheorie ab. In der Diktion Büttners bewirken delegitimierte Eliten, dysfunktionale Institutionen und eine geringe Übereinstimmung von Staat und Gesellschaft die fortdauernde „Irritation“ des politischen Systems, wodurch die überlebenswichtige Systemanpassung misslingt. Zu beachten sind deshalb die policies der Groß- und Regionalmächte betreffend den zu untersuchenden Staat, sowie andere relevante Entwicklungen im internationalen System.

Der Wandel von der bipolaren zur multipolaren „Weltordnung“ ist Voraussetzung für Staatszerfall, da ohne das früher vorherrschende Blöckedenken kaum noch Stabilität und Staatlichkeit durch die Großmächte „importiert“ wird. Nur durch die Verregelung des internationalen Systems und die damit gewährleistete äußere Souveränität (juristische Staatlichkeit) kann Staatszerfall entstehen und als Prozess voranschreiten. Im internationalen System und vor dem Völkerrecht existiert ein Staat somit auch dann noch, wenn die (empirische) Staatlichkeit im Inneren versagt. Besonders wesentlich ist in diesem Zusammenhang das Verhalten der Eliten als Repräsentanten des Staates und seiner Institutionen bei internen und externen Krisen. Entscheidend dabei ist, dass zerfallsbedrohte Staaten immer in der geopolitischen Peripherie liegen. Mit anderen Worten führen Verhaltensänderungen (neue geopolitische Ziele, neue militärische Strategien, etc.) der „global Players“ zu einem Anpassungsprozess in Staaten der Peripherie. Staaten mit wenig Macht im internationalen System sind im Gegensatz zu mächtigen nicht in der Lage, sich von Umwelteinflüssen unabhängig zu reproduzieren. Sie sind daher „offene Systeme“ und somit vor

²⁶⁰ Beispielsweise findet sich bei Annette Büttner die Definition von Staatlichkeit erst nach einem Überblick über die Systemtheorie Niklas Luhmans und Habermas’ „Theorie des kommunikativen Handelns“ auf Seite 60 f. Viele Studien kommen gänzlich ohne eine explizite Darstellung ihres Staatskonzepts aus.

²⁶¹ Weber, M. (1922): Wirtschaft und Gesellschaft, §17

allem im politischen und wirtschaftlichen Funktionssystem für externe „Irritationen“ (z.B. Preisverfall bei Rohstoffen, Wirtschaftskrise, Bürgerkriege im regionalen Umfeld) anfällig. Werden Krisen durch die Eliten dysfunktional verarbeitet, entstehen Defizite vor allem in der Rechtsstaatsfunktion und der Wohlfahrtsfunktion. Auslösende Momente sind meist unmittelbar negative Auswirkungen von Defiziten in der Sicherheitsfunktion, deren Dysfunktionalität den „worst case“ von Staatszerfall darstellt. Sie können „innerhalb weniger Tage oder Wochen einen abrupten Wandel auslösen.“²⁶²

²⁶² Schneekener, U. (Hg.) (2006): Fragile Staatlichkeit, S.28

IV. Zusammenfassung und Theoriesynthese

In diesem Kapitel sollen Begrifflichkeit, Typologien und Ansätze der beiden Theoriestränge aufeinander bezogen und in einen logischen Zusammenhang gebracht werden. Ziel der folgenden Abschnitte ist es, die beiden Theoriestränge auf ihre relevanten expliziten und impliziten Aussagen zuzuspitzen, um die Stichhaltigkeit der anfänglichen Hypothese zu überprüfen. Durch den umfassenden Ansatz dieser Arbeit können Zusammenhänge und Widersprüchlichkeiten hier nur grob herausgearbeitet werden. Dennoch soll nun aus dem aufgezeigten konzeptionellen Angebot und der daran geäußerten Kritik ein tragfähiges Theoriegerüst entstehen, das es erlaubt theoretische Überschneidungen und mögliche gegenseitige Ergänzungen von Staatszerfalls- und Systemwechselkonzepten aufzuzeigen und deren Plausibilität im Schlussteil empirisch zu überprüfen.

Als Einstieg folgt nun ein Überblick über die relevanten Aussagen und Annahmen der beiden Theoriestränge. Sie bilden die Basis für die anschließenden grundsätzlichen Überlegungen zu gewissen Voraussetzungen, die gegeben sein müssen, damit der Zusammenhang zwischen Systemwechsel und Staatszerfall analysiert werden kann. Nachdem die Voraussetzungen für die Analyse abgesteckt sind, erfolgt die theoretische Synthese anhand der einzelnen Phasen des Systemwechsels.

1. Voraussetzungen für die Theoriesynthese

Die logische Voraussetzung für die Analyse der Zusammenhänge, ist dass sich beide Prozesse im selben politischen System ereignen. Diese Voraussetzung ist in einigen Ländern, beispielsweise in Georgien, zweifelsohne gegeben. Diese Arbeit bezieht sich aber auf den gesamten postsowjetischen Raum (mit Ausnahme des Baltikums) und hat den Anspruch für diesen auch zu gültigen Aussagen zu kommen. Deshalb muss in einem ersten Schritt aus den Aussagen der beiden Theoriestränge abgeleitet werden, ob in den postsowjetischen Staaten die Voraussetzung beider Prozesse im selben System gegeben ist und wie sich dies gegebenenfalls begrifflich und theoretisch fassen lässt.

1.1 Aussagen und Annahmen der Transformationstheorien

Auch wenn in den Begriffsdefinitionen der Systemwechselstudien gerne auf die Unterschiede zwischen System- und Regimewechsel hingewiesen wird, untersucht der Großteil fast ausschließlich die Voraussetzungen, Abläufe und Folgen von Regimewechseln. Dabei ist es gleich, ob eine Sichtweise vertreten

wird, die unterschiedliche Regimetypen als Stadien begreift, oder ob fließende Übergänge zwischen den Typen, die sich auf einem Kontinuum bewegen, angenommen werden. Auf der Suche nach den anfänglichen Ursachen für den Wechsel des Regimetypus in einem politischen System wird mit systemtheoretischen Ansätzen gearbeitet. Die grundsätzlichen Fragen der Transformationskonzepte drehen sich um den Regimetypus und seine Auswirkungen auf die Stabilität des politischen Systems.

Wie Sandschneider mit seiner Konzeption des Fließgleichgewichtes zeigt, muss das politische System durch Systemanpassung stetig erneuert werden, um langfristig Stabilität zu erlangen. Denn die adäquate Reaktion auf Reize aus der Umwelt und aus anderen Systemen gewährleistet Funktionalität, die wiederum für die Legitimität des Systems Voraussetzung ist. Ein solches Gleichgewicht ist „durch fortgesetzte und kontrollierte Fluktuation seiner Variablen in dem Sinne gekennzeichnet (...), dass keine der involvierten Systemkomponenten (Akteure) eine Bereitschaft bzw. Motivation zur Veränderung der bestehenden, bzw. nach einer Störung der neu erreichten strukturellen und funktionalen Arrangements anstrebt.“²⁶³

Strukturänderungen entstehen im internationalen System durch die Interaktionen zwischen den Staaten und aus den darauf folgenden Reaktionen. Durch die Anarchie auf internationaler Ebene gilt das „Recht des Stärkeren.“ Das bedeutet, dass mächtige Staaten in der Lage sind durch ihr „außenpolitisches“ Verhalten die Struktur abzuändern (neue geopolitische Ziele, neue militärische Strategien, etc.) und somit die Handlungsoptionen für die weniger mächtigen Staaten der Peripherie vorzugeben. Staaten mit wenig Macht im internationalen System sind im Gegensatz zu Mächtigen nicht in der Lage, sich von Umwelteinflüssen unabhängig zu reproduzieren. Sie sind daher „offene Systeme“ und somit vor allem im politischen und wirtschaftlichen Funktionssystem für externe „Irritationen“ (z.B. Preisverfall bei Rohstoffen, Wirtschaftskrise, Bürgerkriege im regionalen Umfeld) anfällig. Aus diesen Gründen ist die Stabilität aller politischen Systeme durch sechs Teilkapazitäten determiniert:

- Kapazität der politischen und sozialen Integration
- Kapazität Ressourcen zu mobilisieren
- Kapazität, sich als integrierter Nationalstaat an das internationale Gefüge anzupassen
- Kapazität die Bevölkerung an politischen Entscheidungen teilhaben zu lassen und politische Eliten zu rekrutieren

²⁶³ Sandschneider, E. (1995): Stabilität und Transformation, S. 117

- Kapazität das Sozialprodukt gerecht zu verteilen
- Kapazität, ständig wachsende Informationsmengen zu verarbeiten und entsprechend zu reagieren²⁶⁴

Die Öffnung und Liberalisierung eines autoritären Systems erfolgt aufgrund der gezeigten Zusammenhänge, die eine „endogene Instabilität“ erzeugen: Durch die mangelhafte oder selektive Responsivität des politischen Systems entsteht aus einer Vielzahl von internen (ökonomische Ineffizienz, ökonomische Effizienz, politische Schlüsselereignisse) und externen (Kriegsniederlagen, Wegfall externer Unterstützung, Dominoeffekte) Reizen ein Liberalisierungsdruck, der zu einem Systemwechsel in drei Phasen führt.

Das Hauptinteresse gilt in der ersten und zweiten Phase der Liberalisierung und der Transition dem Kräfteverhältnis zwischen regimetreuen und oppositionellen Akteuren. Denn die Akteurskonstellation wirkt sich nachhaltig auf den Verlauf der Liberalisierung und damit auf die späteren Konsolidierungschancen aus: Parlamentarische Demokratien entstehen meist im Kontext schon vorhandener zivilgesellschaftlicher Opposition, die in der Transitionsphase eine dominante Stellung erlangen konnte. Beispiele hierfür finden sich vorwiegend in Mittelosteuropa. Demgegenüber kann festgehalten werden, dass präsidentielle Demokratien dort entstehen, wo sie „am ehesten mit den traditionellen Mustern der politischen Kultur, wie dem Kazikismo, dem Klientelismus und der Personalisierung der Herrschaftsformen übereinstimmen.“²⁶⁵

Aus diesem Grund teilen Akteursansätze den Demokratisierungs-Optimismus nicht, der den Modernisierungs-, beziehungsweise Systemtheorien inne wohnt. Denn es ist für die Entwicklungsrichtung der Transformation in der Transitions- und Konsolidierungsphase entscheidend, ob die alten Regimeeliten im politischen System erhalten bleiben und in welchem Ausmaß sie den Transformationspfad mitbestimmen. Eine zu starke Berücksichtigung der etablierten elitären Interessen untergräbt von Anfang an die Legitimität der entstehenden Demokratie. Die völlige Missachtung elitärer Interessen kann aber dazu führen, dass sich einflussreiche Akteure öffentlich gegen die Transformation stellen. Die Phase der Institutionalisierung der Demokratie ist zudem mit großer Unsicherheit verbunden, weil der alte politische Bezugsrahmen verschwindet oder verschwunden ist, die neuen demokratischen Regeln und Institutionen aber noch nicht vorhanden, oder gefestigt sind. „Die politischen Akteure besitzen deshalb einen Handlungsspielraum, der weit größer ist als in konsolidierten

²⁶⁴ Sandschneider, E. (1995): Stabilität und Transformation, S. 121

²⁶⁵ Merkel, W. (2010): Systemtransformation, S. 109

Demokratien, wo bindende Normen, etablierte Institutionen und sozial verankerte Interessen den Manövrierraum der politischen Eliten erheblich einschränken.“²⁶⁶

Zwar ist der Transformationsforschung nicht entgangen, dass sich in vielen Transformations-Staaten demokratische Herrschaft nicht eingestellt hat, die identifizierten Ursachen dazu bleiben aber eher unpräzise. Hier zeigt sich die kritisierte konzeptionelle Schwäche der Transformationsforschung, die in der mangelhaften Berücksichtigung der Eigenheiten des osteuropäischen Staates besteht. Statt auf diese einzugehen, wird angenommen, dass sich moderne Herrschaftslogik und deren Funktionalität auch in den post-sowjetischen Transformationsländern entwickelt hat. Dies begründet sich laut Hensell aus der mitunter einseitigen Fokussierung auf die erfolgreichen Transformationen ehemaliger Ostblockstaaten in Mittelosteuropa. Gerade diese Staaten weisen – mit Ausnahme der sozialistischen Ära – in ihrer historischen Entwicklung von Politik und Gesellschaft aber erhebliche Parallelen zu Westeuropa auf. In Kapitel I wurden unterschiedliche historische Staatsbildungsprozesse aufgezeigt, um diese Entwicklungsunterschiede greifbar zu machen. Hier zeigt sich auch, dass die gängige Theorie zur Entwicklung des modernen Staates stark in der genuin (west-) europäischen Geschichte verankert ist. Dies hat dazu geführt, dass die Systemtransformation ausschließlich im spezifischen Kontext moderner Gesellschaft und Staatlichkeit untersucht und diese als fixe Gegebenheit betrachtet wird.

1.2 Aussagen und Annahmen der Staatszerfallstheorien

Die Staatszerfallskonzepte untersuchen primär die Voraussetzungen, Ursachen und Folgen der Erosion des staatlichen Herrschaftsmonopols. Staatszerfall umfasst vier Stadien (Typen) die sich hinsichtlich ihrer Funktionalität und Stabilität unterscheiden. Diese Unterschiede ergeben sich aus der Erfüllung/Nicht-Erfüllung dreier elementarer Funktionen (Sicherheitsfunktion, Legitimitäts-/Rechtsstaatsfunktion und Wohlfahrtsfunktion) des Staates. Die gesellschaftlichen Funktionen des wirtschaftlichen, des rechtlichen und des politischen Systems werden über den Staat vermittelt und spiegeln sich in den dessen drei Kernaufgaben wider. Die Kennzeichen defizitärer Staatlichkeit kommen durch die mangelhafte Erfüllung der drei staatlichen Kernfunktionen zum Ausdruck. Einschränkungen der Funktionalität dieser Kernbereiche sind folglich das Kennzeichen von Staatszerfall. Als eigentliche Ursachen von

²⁶⁶ Merkel, W. (2010): Systemtransformation, S. 106

Staatszerfall gelten deshalb all jene Faktoren, die in einem Staat die Erfüllung der Kernfunktionen behindern. Diese Faktoren finden sich sowohl innerhalb, als auch außerhalb des Systems und leiten sich aus dem jeweiligen Kontext des Staates, aus Fehlleistungen der politischen Elite oder dem Verlust des Gewaltmonopols ab. Die Struktur-, Prozess- und Auslösefaktoren, die Schneckener nennt, sind Hinweise auf Defizite in den drei Kernbereichen.

Strukturfaktoren sind nach Schneckener als Kontext zu sehen. Es handelt sich dabei um a priori gegebene Einflussfaktoren und langfristige Strukturmerkmale wie beispielsweise die ethnische Zusammensetzung der Bevölkerung oder geographische und klimatische Bedingungen. Strukturfaktoren sind als Kontextbedingungen zu verstehen. Schneckener nennt als Beispiele für Strukturfaktoren beispielsweise das Fortwirken vormoderner Herrschaftsformen oder die geopolitische Lage (Peripherie) des betreffenden Staates. Eine Bedingung für das Zerfallen eines Staates zu einem FURG ist beispielsweise das Vorhandensein von regional abgegrenzten separatistischen Bewegungen. Dies ist meist der Fall, wenn es historisch gewachsene autonome Regionen gibt, die sich strukturell vom Staat, zu dem sie gehören, unterscheiden. Strukturfaktoren sind niemals alleinige Ursache von Staatszerfall, weil sie zum Großteil auch in stabilen konsolidierten Staaten anzutreffen sind. Sie wirken als Katalysator, sobald Prozess- und Auslösefaktoren auftreten. Durch diese Eigenschaft wirken sie – ebenso wie die von Büttner herausgearbeiteten externen Voraussetzungen für Staatszerfall – automatisch auf beide in dieser Arbeit thematisierten Prozesse ein. Strukturfaktoren finden sich deshalb in den Defiziten aller drei Kernfunktionen wieder.

Prozessfaktoren entstehen primär durch das Fehlverhalten der politischen Elite in der Bearbeitung unterschiedlicher Krisenszenarien. Typische Prozessfaktoren treten deshalb zuerst in der Wohlfahrtsfunktion auf und vergrößern kontinuierlich die Legitimitätsprobleme defizitärer Staatlichkeit. Die dysfunktionale Verarbeitung der krisenhaften Inputs wirkt sich negativ auf die Legitimität der herrschenden Elite aus. Da die Elite den Staat und seine Institutionen repräsentiert, destabilisieren Prozessfaktoren die Rolle des Staates als zentrales Ordnungsorgan. Dadurch wächst die Instabilität, was mittelfristig zur zerfallenen Staatlichkeit führen kann, sofern sich die Akteurskonstellation zugunsten der Störer verändert und zunehmend Defizite in der Sicherheitsfunktion – meist verursacht durch Auslösefaktoren – auftreten. Die grundlegende staatsinterne Ursache von defizitärer Staatlichkeit ist deshalb laut Büttner durch „eine insgesamt vorhandene und angewendete Bereitschaft

gekennzeichnet, die durch das Recht gesetzten Grenzen zu überschreiten.“²⁶⁷Aus welchen Gründen es zu Fehlleistungen der herrschenden Elite kommt ist auf struktureller und systemischer Ebene allerdings nicht nachzuvollziehen. Denn Fehlleistungen sind das Ergebnis von Akteurshandlungen und müssen deshalb auch auf der Mikroebene erschlossen werden.

Auslösefaktoren vergrößern abrupt die Instabilität des Systems und sind als Schock zu werten. Sie sind ebenfalls auf die ineffiziente Reaktion des Staates (bzw. seiner Repräsentanten) auf Schocks zurückzuführen. Durch die von Büttner aufgezeigten externen Voraussetzungen, ist der Einfluss von Veränderungen auf internationaler Ebene (Auswirkungen externer Finanzkrisen, rapider Preisverfall bei Rohstoffen) auf die „offenen Systeme“ der Peripherie enorm. Die starke Reizung des Systems durch das Auftreten von externen Auslösefaktoren, oder durch die plötzliche Zuspitzung von Prozessfaktoren, kann im Kontext defizitärer Staatlichkeit nicht kompensiert werden und bewirkt mitunter interne Auslösefaktoren. Um das gewichtigste Defizit der Sicherheitsfunktion, den Verlust des Gewaltmonopols in Teilen des Territoriums zu verhindern, muss das für die Legitimität enorm ungünstige Sicherheitsdefizit von Gewalt gegen die eigene („abtrünnige“) Bevölkerung in Kauf genommen werden.

Gänzlich ungeeignet sind systemtheoretische Ansätze allerdings zur Beantwortung der Frage, wieso „defizitäre“ Staaten in manchen Fällen jahrzehntelang stabil bleiben und nicht zerfallen. Diese aus system- und modernisierungstheoretischer Perspektive fast paradoxe Tatsache kann nur auf der Akteursebene nachvollzogen werden, auf der Schneckener zwischen den Typen „Change Agents“, „Status-quo-Kräfte“ und „Störer“ unterscheidet.

Change Agents eint die kritische Haltung gegenüber den Machthabern und die Forderung nach Reformen. In dieser Gruppe versammelt sich eine elitäre gesellschaftliche Schicht, die – je nach Grad der staatlichen Repression – auch über Ressourcen verfügt, um die Legitimität des Systems in Frage zu stellen. Ihnen gegenüber stehen die Status-Quo-Kräfte, deren gemeinsames Merkmal eine hohe gesellschaftliche oder politische Position ist, die sie den bestehenden Zuständen verdanken. Aufgrund ihrer Position sind sie in der Lage durch gezielte Maßnahmen einen Machtverlust zu vermeiden.

Störer sind kriminelle Akteure, traditionelle Eliten oder externe Akteure (Regionalmacht) die auf verschiedene Weise von der Schwäche des Staates profitieren und eine Stabilisierung verhindern wollen.

²⁶⁷ Büttner, A. (2004): Staatszerfall als neues Phänomen, S.36

1.3 Präzisierungen des Staatszerfalls-Begriffs

Staatszerfall ist immer dann gegeben, wenn sich die Funktionalität des betreffenden Staates erheblich vom Typus des konsolidierten Staates unterscheidet. Die Beschreibung des ersten Typs, des konsolidierten Staats, entspricht implizit exakt der Beschreibung demokratischer Systeme. Denn die volle (ausreichende) Funktionalität des Staates im Sinne der Konzepte ist nur in den unterschiedlichen Formen demokratischer Herrschaft zu beobachten. Staatszerfall ist folglich auch dann gegeben, wenn die reale Herrschaftsweise – unabhängig vom jeweiligen konstitutionellen Rahmen – von den grundsätzlichen Logiken der Demokratie abweicht, da dann die staatlichen Funktionen unzureichend erfüllt werden.

Wenn sich Staatszerfall allerdings als die Abweichung von konsolidierter demokratischer Herrschaft fassen lässt, müssen defekte Demokratien oder autokratische Systeme immer Kennzeichen von Staatszerfall aufweisen. Defekte Demokratien und Autokratien haben meist Defizite in der Rechtsstaats- und teilweise auch in der Wohlfahrtsfunktion. Es lässt sich ein breiter Konsens feststellen, dass – mit Ausnahme der drei baltischen Staaten – alle postsowjetischen Staaten²⁶⁸ in unterschiedlichem Ausmaß diese Defizite aufweisen. Hier zeigt sich deutlich, dass die Bezeichnung dieser funktionalen Defizite mit dem Wort „Staatszerfall“ irreführend ist: Im Begriff Staatszerfall schwingt immer die Wortbedeutung vom zerfallenen Territorium mit. Zu einem Zerfall, oder besser gesagt zu einer Fragmentierung des Territoriums kommt es aber nur in der Extremvariante des „failed state“ (Typ 4).

Nicht zuletzt aufgrund dieser „Unschärfe“ unterscheiden die meisten Ansätze zwischen den vier genannten Typen. Die Sinnhaftigkeit dieser Typologie ist jedoch ebenfalls fraglich: Erstens kann sich ein Staat im Laufe des „Staatszerfalls“ direkt von beispielsweise Typ 4 zu Typ 2 verändern, ohne dazwischen die Kennzeichen von Typ 3 aufzuweisen. Zweitens sind die Unterschiede zwischen den Typen eher vage skizziert und diese nicht klar voneinander zu trennen.

Relativ eindeutig abgrenzen lassen sich hingegen Typ 1, gekennzeichnet durch Stabilität, die auf umfassender Leistungsfähigkeit beruht, und Typ 4, dem Annette Büttners Konzept des FURG entspricht und wo der Staat längerfristig die Kontrolle über Teile seines Territoriums eingebüßt hat. Dazwischen liegt der diffuse Bereich der schwachen und scheiternden Staaten, die funktionale Defizite

²⁶⁸ Die baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen werden dabei nicht beachtet, weil ihre Transformation als erfolgreich gilt und ihre Eingliederung in die EU zu einer langfristigen Stabilität führen dürfte.

unterschiedlichen Ausmaßes und Schwerpunkts aufweisen und deren Gemeinsamkeit ein hoher Grad an Unsicherheit und Instabilität ist. Paradoxer Weise ist der zerfallene Staat nämlich als stabiler zu bewerten, als der schwache und der scheiternde Staat: Haben die staatlichen und parastaatlichen Gewalteliten ihr Territorium im Stadium des failing state erst abstecken müssen, so nimmt die Unsicherheit und Instabilität Gewalt bedingt durch die Herausbildung einer Pattsituation zwischen den verschiedenen Einflussphären im failed state wieder ab. Steht in „failing states noch das prozesshafte Element von Zerfall“²⁶⁹ im Vordergrund, gelangt dieser Prozess in „failed states zu einer Art End-, zumindest aber Dauerzustand.“²⁷⁰ Diese Arbeit beschäftigt sich aufgrund der zentralen Frage der Systemstabilität vorwiegend mit den Typen zwei und drei, also den beiden Formen defizitärer Staatlichkeit, weil hier die Instabilität deutlich größer ist als im vierten Typ.

Aufgrund dieser Gemeinsamkeit der Instabilität, werden sie im Folgenden zusammengefasst. Mit Blick auf die Funktionalität des Staates soll im weiteren Verlauf deshalb nicht mehr der zu umfassende Begriff Staatszerfall verwendet, sondern zwischen *konsolidierter, defizitärer und zerfallener Staatlichkeit* unterschieden werden. Konsolidierte Staatlichkeit entspricht Typ 1 der Staatszerfallskonzepte, die diffusen Typen 2 und 3 werden unter dem Begriff „defizitäre Staatlichkeit“ zusammengefasst. Der Begriff der zerfallenen Staatlichkeit bezieht sich nur auf Typ 4 und stellt den Gegenpol zur konsolidierten Staatlichkeit dar.

Somit ist eine Perspektive entwickelt, die inhaltlich keine Änderungen am Staatszerfallskonzept vornimmt, es aber gleichzeitig ermöglicht, die Parallelen zwischen Systemwechsel- und Staatszerfallsprozessen treffsicherer darzustellen. Wenn der verwirrende Begriff Staatszerfall durch „defizitäre Staatlichkeit“ ersetzt wird, zeigt sich klarer, dass „Zerfalls“-Voraussetzungen und -Kennzeichen auch in all jenen postsowjetischen Staaten vorhanden sind, die uneingeschränkte Kontrolle in und über ihr gesamtes Territorium haben und deshalb nicht automatisch mit Staatszerfall in Verbindung gebracht werden. In dieser Denkart waren in allen sowjetischen Autokratien bereits vor dem Systemwechsel die Kennzeichen von Staatszerfall in Sinne der defizitären Staatlichkeit gegeben. In dieser Sichtweise wird es möglich die Zusammenhänge der beiden Theoriestränge auf verschiedenen Ebenen verständlich zu machen, denn gewisse

²⁶⁹ Jodok, T. (2007): Staatszerfall, S.42

²⁷⁰ ebd.,

Kennzeichen defizitärer Staatlichkeit lassen sich in allen postsowjetischen Staaten vor und nach dem Systemwechsel eindeutig nachweisen.

Für die postsowjetischen Transformations-Staaten lässt sich allerdings festhalten, dass gemäß der hier eingeführten Begriffsgliederung nur in wenigen Fällen die Kennzeichen des zerfallenen Staates (territoriale Desintegration, Gewaltoligopol, etc.) vorzufinden sind. Hauptsächlich in Georgien und Moldawien kann aufgrund der nun schon längerfristig bestehenden Konflikte mit Südossetien, Abchasien – beziehungsweise Transnistrien – angenommen werden, dass sich die momentan noch defizitäre Staatlichkeit zu einer zerfallenen Staatlichkeit verstetigt. Aus der Tatsache, dass im Großteil der ehemaligen Sowjetrepubliken derzeit defizitäre Staatlichkeit besteht, aber nur in einer deutlichen Minderheit Tendenzen Richtung zerfallender Staatlichkeit entstanden sind, lässt sich ableiten, dass für zerfallene Staatlichkeit immer auch andere Faktoren hinzu kommen müssen, die sich nicht aus der bereits vor der Systemtransformation vorhandenen defizitären Staatlichkeit abgeleitet werden können.

Bereits in diesen Überlegungen zur inhaltlichen Bedeutung des Staatszerfall-Begriffs und der daraus folgenden Begriffsgliederung zeigt sich aber, dass Faktoren für Staatszerfall nicht erst im Zuge der stockenden Konsolidierung entstehen. Vielmehr sind sie als Kennzeichen und Faktoren der defizitären Staatlichkeit teilweise bereits vor dem Systemwechsel der (sowjetischen) Autokratie immanent und theoretisch herzuleiten. Das Vorhandensein der Faktoren bereits vor dem Systemwechsel, steht im Widerspruch zur anfänglichen Hypothese, dass sie erst im Zuge der Transformation entstehen. Die anfängliche These, dass eine Systemtransformation das Potential hat, Ursachen für Staatszerfall zu erzeugen, ist aus dieser Perspektive nicht haltbar und muss neu formuliert werden. Deshalb ergibt sich die folgende im Vergleich zum Beginn der Arbeit abgeänderte These:

Der Systemwechsel in postsowjetischen Staaten verändert den politischen Kontext bereits bestehender Defizite der Staatlichkeit, wodurch das Potential entsteht, diese zu verschärfen und zu zerfallener Staatlichkeit zu führen.

Diese Perspektive macht es möglich, die Aussagen beider Theoriestränge in allen Phasen des Prozesses – von den Vorbedingungen des Systemwechsels bis zur Konsolidierung, bzw. zum Zerfall – zu vergleichen. Denn verstanden als defizitäre Staatlichkeit, ist Staatszerfall ständiger Begleiter der nicht konsolidierten Staatlichkeit: Vor, während und gegebenenfalls auch nach dem System-, beziehungsweise Regimewechsel. So erklären sich auch die

vielschichtigen theoretischen Überschneidungen in den Analysekonzepten zu Staatszerfall und Systemtransformation, die sich sowohl auf Systemebene, als auch auf Akteursebene ergeben.

2. Analogien in Systemwechsel- und Staatszerfallskonzepten

Trotz unterschiedlicher Fragestellungen überschneiden sich Staatszerfallskonzepte und Systemwechselkonzepte in wesentlichen Punkten ihres theoretischen Bezugsrahmens. Wie sich zeigt, hat die Staatszerfallsforschung in ihrer Staatstypologie einen expliziten Bezug (Typ 1) zur Konzeption moderner Staatlichkeit und demokratischer Herrschaft. Dies begründet sich allerdings weniger aus einer normativen Bewertung der Demokratie als „gerechtere“ Herrschaftsform, sondern leitet sich vielmehr aus systemtheoretischen Stabilitätsüberlegungen ab. Demokratische Systeme verfügen im Gegensatz zu ihrem autokratischen Pendant über eine Vielzahl von Anpassungsmechanismen und –automatismen, die gewährleisten, dass das Fließgleichgewicht nicht gestört wird. Büttner betont in ihrem Staatszerfallskonzept, dass eine demokratische Ordnung Staatszerfall unwahrscheinlich macht. Sandschneider zeigt in seinem systemtheoretischen Transformationskonzept sechs Kapazitäten, von denen die Stabilität des politischen Systems abhängt. Vor allem in den beiden Kapazitäten „die Bevölkerung an politischen Entscheidungen teilhaben zu lassen“ und der „gerechten Verteilung des Sozialproduktes“ findet sich – ebenso wie bei Büttner – ein klarer Hinweis auf die Demokratie als stabilste Herrschaftsform.

Die Transformationsforschung sieht diese spezifische Form von Staatlichkeit ebenfalls als Idealtypus an, der einen Pol auf dem Kontinuum zwischen „embedded democracy“ und perfektem Totalitarismus darstellt. Der Regimetypus, auf den sich der Transformationstheorie zufolge autoritäre Gesellschaften durch einen Systemwechsel zubewegen, entspricht also der staatszerfallstheoretischen Definition des konsolidierten Staates. Mit anderen Worten: Das Ziel eines Systemwechsels ist es, den ersten Typ von Staatlichkeit im Sinne der Staatszerfallstypologie zu erreichen.

Dass dieses (europäische) Modell von Staatlichkeit das Ziel des Systemwechsels ist, liegt – wie unter anderem Hensell und Schlichte zeigen – an einem „Prozess globaler Vergesellschaftung“ (Hensell) und dem Entstehen einer „Weltgesellschaft“ (Schlichte), wodurch dieses spezifische Staatsmodell exportiert und zum globalen Referenzmodell wurde. Der erste Typ besitzt als konsolidierter Staat den höchsten Grad an Stabilität, was auf den demokratischen Regimetypus zurückzuführen ist. Denn eine funktionierende demokratische Ordnung macht

Staatszerfall – wie unter anderem Büttner herausarbeitet – unwahrscheinlich.²⁷¹ Die Voraussetzung für die Demokratie ist die moderne funktional differenzierte Gesellschaft und der moderne Staat. „Eine funktionsfähige und stabile Demokratie erfordert die Existenz einer pluralistisch gegliederten, von staatlichem Dirigismus freien Gesellschaft, in der die Machtressourcen in Politik, Gesellschaft und Wirtschaft breit gestreut sind.“²⁷² Staatszerfall ist im Kontext einer solchen „embedded democracy“ nicht möglich.²⁷³ Denn „eine Verteilung der Verfügungsmacht über Kapital, Arbeit, Geld, physische und psychische Gewalt, Information, Medien und Wissen ist geeignet, eine Machtkonzentration zu verhindern, die den demokratischen Prozess verzerrt oder ihn durch die Herrschaft Einzelner oder Cliquen zur Oligarchie deformiert.“²⁷⁴ Voraussetzung für ein derart konfiguriertes System ist die moderne, funktional differenzierte Gesellschaft, wo parallele vormoderne Sozialordnungen kaum noch vorhanden sind oder Gültigkeit haben.

Das gemeinsame zentrale Element der beiden vorgestellten Theoriestränge ist die Frage nach der Stabilität, beziehungsweise Instabilität, des politischen Systems. In den jeweiligen Erklärungsansätzen zur Stabilitätsfrage finden sich zahlreiche Überschneidungen, was auf die Ähnlichkeit der untersuchten Problemzusammenhänge und das hohe Abstraktionsniveau der vorwiegend systemtheoretischen Ansätze zurückzuführen ist. Alle diskutierten Konzepte beziehen ihre Analyse vorwiegend auf den Einfluss der politisch-gesellschaftlichen, der rechtlichen und der ökonomischen Sphäre auf die Stabilität des Systems.

Weiters ergeben sich hinsichtlich der Akteurskonstellation, der Akteursinteressen, ihrer Strategien und Handlungen sowie des Kräfteverhältnisses zwischen den Akteuren theoretische Überschneidungen. Da sich beide Prozesse gleichzeitig in einem politischen System ereignen, beeinflusst das Verhalten der Akteure im Zusammenhang mit einem der beiden Prozesse – gewollt oder ungewollt – stets auch den jeweils anderen. Die Rolle des Staates als vermittelndes Instrumentarium zeigt sich in der Betrachtung der Wechselbeziehung zwischen (politischem) System und den Akteuren. Auf der

²⁷¹ Vgl.: Büttner, A. (2004): Staatszerfall als neues Phänomen, S. 37

²⁷² Vorländer, H. (2004): Erfolgsfaktoren für stabile Demokratien. In Url.: http://www.bpb.de/publikationen/8DBFCE,1,0,Erfolgsfaktoren_f%Fcr_stabile_Demokratien.html#art1, aufgerufen am 23.6.2010

²⁷³ Eine Ausnahme stellen allerdings demokratisch zustande gekommene und vertraglich abgesicherte Gebietsteilungen dar, die ratifiziert werden.

²⁷⁴ Vorländer, H. (2004): Erfolgsfaktoren für stabile Demokratien. In In Url.: http://www.bpb.de/publikationen/8DBFCE,1,0,Erfolgsfaktoren_f%Fcr_stabile_Demokratien.html#art1, aufgerufen am 23.6.2010

Akteursebene kommt die Staatszerfallsforschung zu Erklärungen, wieso schwache und versagende Staaten – entgegen der systemtheoretischen Annahmen – eine gewisse Stabilität erreichen können, ohne sich zu konsolidieren oder gänzlich zu zerfallen.

Die Transformationsforschung kann ebenfalls nur auf der Akteursebene Erklärungen für das langfristige Bestehen defizitärer Staatlichkeit im Kontext defekter Demokratien, autokratischer Systemen oder hybrider Regimes finden. Die Interessen der Akteure und ihr daraus resultierendes Verhalten und ihr Kräfteverhältnis bedingen beides: Aus Sicht der Staatszerfallskonzepte die Möglichkeit des Verharrens im Stadium der defizitären Staatlichkeit ohne in das Stadium der konsolidierten oder der zerfallenen Staatlichkeit zu kommen, aus Sicht der Transformationskonzepte die Möglichkeit eines längerfristig unveränderten Bestehens der defekten Demokratie.

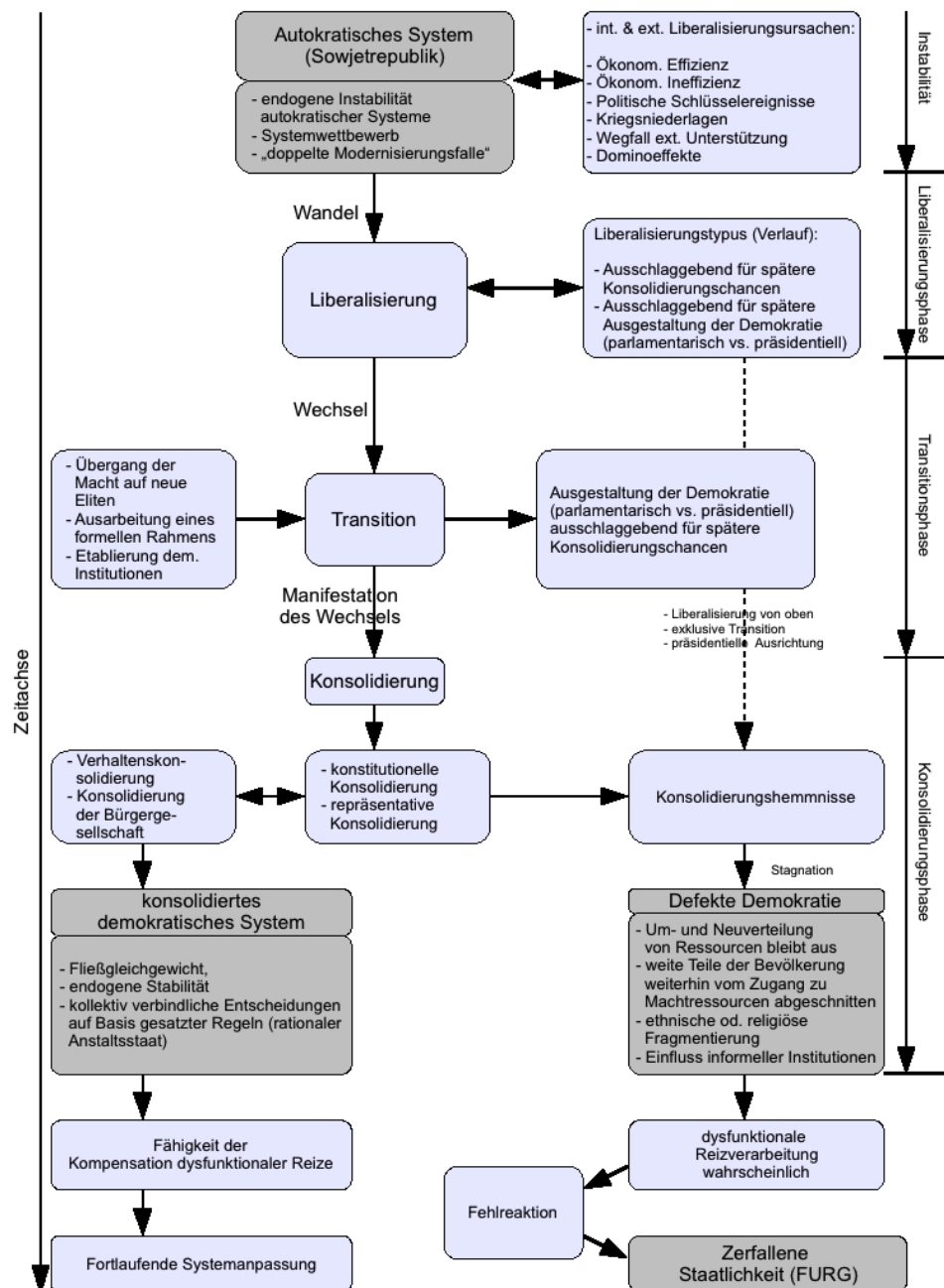
Aufgrund dieser Zusammenhänge lassen sich die „Change Agents“ der akteurszentrierten Staatszerfallskonzepte in die Führer der Oppositionsbewegung in der Liberalisierungsphase des Systemwechsels übersetzen. Die „Status-Quo-Kräfte“ entsprechen den etablierten Eliten des autoritären oder als autoritär zu charakterisierenden Systems und verfügen über eine dominante Stellung aufgrund ihrer Möglichkeit auf „Strategien und Mechanismen des Machterhalts“ zurückzugreifen. Störer sind all jene Akteure, die in einem funktionalen modernen Staat ihre Existenzgrundlage oder privilegierte Position verlieren würden. Neben kriminellen Akteuren, entstehen Störer durch einen zu exklusiven Transitionsprozess nach der Liberalisierungsphase und in Folge durch Defizite auf der dritten Konsolidierungsebene, der „Verhaltenskonsolidierung.“ Die Verhaltenskonsolidierung erfordert einen Bruch mit gewohnten Praktiken und Mentalitäten zu Gunsten einer neuen Handlungslogik. Typische Störer sind das Militär, Großgrundbesitzer, traditionelle Eliten, externe Akteure (Regionalmacht) die auf verschiedene Weise von der Schwäche des Staates profitieren und eine Stabilisierung verhindern wollen.

2.1 Transformationsphasen als Ordnungsschema

Um die Überschneidungen klarer darzustellen zu können, ist es nötig die Vielzahl der genannten Aspekte der beiden Theoriestränge zu systematisieren und zu ordnen. Ein geeigneter Anhaltspunkt für eine solche Ordnung ist das Phasenmodell der Transformationskonzepte. Die zu Beginn der Arbeit formulierte Hypothese lässt sich in einem Schema darstellen (siehe Abb. 2), aus

dem sich vier Phasen ergeben, die für den folgenden theoretischen Abgleich herangezogen werden sollen.

Abb. 3: Zusammenhangsschema Systemwechsel & Staatszerfall (Hypothese)



Quelle: Eigene Darstellung

Wie aus der Abbildung hervorgeht, wird ein chronologischer Ablauf der Prozesse angenommen. Dies gründet in der Tatsache, dass der Übergang von defizitärer zu zerfallener Staatlichkeit chronologisch betrachtet stets nach dem Systemwechsel erfolgt ist. Welche Faktoren im postsowjetischen Transformationsprozess das Auftreten (oder Ausbleiben) von zerfallener Staatlichkeit auch beeinflussen

mögen, dieser Zusammenhang kann empirisch für jeden der bislang in der Region untersuchten Staatszerfallsprozesse festgestellt werden.

Aufgrund der Feststellung, dass Staatszerfall bereits vor der Transformation im autokratischen System auftritt, gilt es nun zu untersuchen, welche Erklärungsansätze die Staatszerfallskonzepte für die unterschiedlichen Phasen der Systemtransformation zu bieten haben. Die aufgezeigten theoretischen Parallelen lassen vermuten, dass die in den Kapiteln II und III aufgezeigten externen und internen Faktoren der verschiedenen Konzepte inhaltlich große Überschneidungen aufweisen.

3. Theoriesynthese

Durch die nun folgende Zuordnung der aus beiden Theorieangeboten abgeleiteten Voraussetzungen, Faktoren, Ursachen und Akteurskonstellationen, zu vier chronologischen Prozessphasen in denen sie wirkmächtig sind, sollte trotz unterschiedlicher Fragestellung und Begrifflichkeit ein Vergleich möglich sein. Aufgrund des chronologischen Zugangs, entspricht die Gliederung der folgenden Abschnitte auch dem Prozessverlauf des Systemwechsels, dessen Ausgangspunkt der spezifische Zustand eines autokratischen Systems vor der Transformation ist.

3.1 Staatszerfall und das autokratische System (Sowjetrepublik)

Da die gemeinsame Frage der Systemstabilität von beiden Theoriesträngen mit systemtheoretischen Ansätzen bearbeitet wird und diese ein hohes Abstraktionsniveau haben, ergeben sich in dieser ersten Analysephase die größten Überschneidungen. Die internen und externen Einflüsse wirken aufgrund seiner endogenen Instabilität (Merkel) stark auf das autokratische System ein. Die endogene Instabilität ist durch die innere Struktur determiniert:

- fehlender Feedbackmechanismus allgemeiner Wahlen
- dadurch Möglichkeit einer langfristigen Fehlentwicklung
- Legitimität der politischen Ordnung muss durch Rechtfertigungsentwürfe jenseits von Wahlen und anderen Partizipationsrechten (z.B.: durch ideologische Ziele) erreicht werden.
- Die Ankündigung von wirtschaftlicher Stabilität und Wachstum ist eine wichtige Legitimationsquelle.
- Gelingt die wirtschaftliche Modernisierung, entstehen neue gesellschaftliche Gruppen (Arbeiter, Mittelstand), die politische Partizipation fordern. Bleibt es nur bei den Ankündigungen, oder profitiert nur eine kleine Gruppe von wirtschaftlichen Reformen, entfällt die Legitimationsquelle.

- Offensichtliche Entwicklungsdefizite und Gewalt gegen „Andersgesinnte“ bewirken den kontinuierlichen Verlust an „diffuser Unterstützung.“
- Die dominante Stellung des politischen Systems verhindert in seinen Komplementärsystemen Wirtschaft und Recht den autonomen Anpassungsprozess. Dies führt längerfristig zu funktionalen Defiziten und Funktionskrisen des Gesamtsystems
- Verlust der „spezifischen Unterstützung“ aufgrund inadäquater (dysfunktionaler) Lösungsansätze

Diese aus system- und modernisierungstheoretischen Konzepten abgeleitete Instabilität, erzeugt ein Umfeld, in dem die in den folgenden zwei Abschnitten aufgelisteten Ursachen, Voraussetzungen und Faktoren entweder entstehen, oder ihre Wirkung entfalten.

Grundsätzlich unterscheiden die diskutierten Konzepte zwischen externen und internen Einflüssen, die sich für die Stabilität des Systems und des Staates ungünstig auswirken können. Die folgende Auflistung soll die für das autokratische System bereits vor dem Systemwechsel relevanten Einflüsse und Akteure möglichst vollständig erfassen und sie gruppieren.

3.1.1 Externe Einflüsse auf das autokratische System

Die von Annette Büttner herausgearbeiteten externen Voraussetzungen für Staatszerfall sind gleichsam auch der Entstehungskontext von Transformationsprozessen: Die multipolare Weltordnung, die Verrechtlichung durch das Völkerrecht und die Struktur des internationalen Staatensystems wirken für den Systemwechsel ebenso als Kontext, wie die Tatsache, dass entsprechende Länder in der geopolitischen Peripherie liegen. Tabelle 2 zeigt, wie die – auf sehr hohem Abstraktionsniveau formulierten – externen Voraussetzungen für Staatszerfall (Büttner) durch die konkreteren externen Liberalisierungsursachen (Merkel) und die externen Struktur- und Prozessfaktoren (Schneckener) zum Ausdruck kommen.

Tab. 2: Externe Einflüsse vor dem Systemwechsel

Externe Voraussetzungen (Büttner)	Der Wandel von der bipolaren zur multipolaren Weltordnung	Staaten in der Peripherie sind stark von globalen Strukturänderungen, Interessen und Kräftekonstellationen beeinflusst.	Nur durch die äußere Souveränität kann Staatszerfall als Prozess voranschreiten.
Externe Liberalisierungsursachen (Merkel)	Wegfall externer Unterstützung	Dominoeffekte	Kriegsniederlage
Externe Strukturfaktoren (Schneckener)	Grad der Einbindung in die Weltwirtschaft	Instabilität in der Region/fragile Staaten im regionalen Umfeld Einfluss anderer Staaten (Großmacht, frühere Kolonialmacht oder Regionalmacht)	
Externe Prozessfaktoren (Schneckener)	ökologische Degradierung	Wirtschaftskrisen in Nachbarstaaten Bürgerkriege im regionalen Umfeld	Aktivitäten transnationaler Gewaltnetzwerke

Quelle: Eigene Darstellung

3.1.2 Interne Einflüsse auf das autokratische System

Auch die internen Ursachen, die Büttner nennt, gelten für beide Prozesse. Delegitimierte Eliten, dysfunktionale Institutionen und die damit verbundene geringe Übereinstimmung von Staat und Bevölkerung sind Hintergrund einer Vielzahl von Faktoren, die eine Autokratie destabilisieren und einen Systemwechsel begünstigen können. Vor dem Systemwechsel weist die Autokratie – mit Ausnahme von Defiziten in der Sicherheitsfunktion – deshalb bereits den Großteil der von der Staatszerfallsforschung angeführten funktionalen Defizite (Schneckener) auf. Aus dem Kapitel über Staatszerfall gehen folgende typische Defizite der Wohlfahrtsfunktion hervor:

- Teilhabe an wirtschaftlichen Ressourcen ist sehr ungleich verteilt
- Ökologische Probleme werden nicht gelöst
- Häufiges Auftreten von wirtschafts- oder währungspolitischen Krisen
- Hohe Außenverschuldung
- Hohe Arbeitslosigkeit
- Große Kluft zwischen Arm und Reich
- Soziale Sicherungssysteme und öffentliche Infrastruktur in desolatem Zustand

Typische funktionale Defizite in der Legitimitäts-/Rechtsstaatsfunktion sind aus theoretischer Sicht ebenfalls bereits im autokratischen System vorzufinden:

- beschränkte politische Freiheiten
- beschränkte Partizipationsrechte
- Verbot oder Repression politischer Opposition
- Wahlfälschungen und Wahlbetrug
- Ausschluss von Minderheiten von Partizipationsmöglichkeiten
- Schwere Menschenrechtsverletzungen
- Fehlende Akzeptanz und Unterstützung der politischen Ordnung
- Justiz nicht unabhängig
- Häufige Fälle von Selbstjustiz
- Klientelistische Netzwerke und Korruption in Politik und Verwaltung

Diese funktionalen Defizite lassen sich aber nicht nur aus den externen kontextualen Voraussetzungen und der systemtheoretisch ermittelten Instabilität ableiten, sondern auch aus der historisch gewachsenen, spezifischen Struktur des patrimonialen Sozialismus (Hensell), der in der sowjetischen Peripherie besonders ausgeprägt war. Die Merkmale des patrimonialen Sozialismus zeigen, dass sich in den Autokratien der sowjetischen Peripherie die Elemente autoritärer und traditionaler Herrschaft gemischt haben. Mit der Erkenntnis, dass vor dem Systemwechsel auch vormoderne Elemente in den Praktiken der Akteure Einfluss auf das System haben, ergibt sich eine weitere interne Erklärungsebene für die defizitäre Staatlichkeit in dieser Phase. Tabelle 3 auf der folgenden Seite gibt wieder einen Überblick über die inhaltlich zusammenhängenden internen Einflüsse auf verschiedenen Abstraktionsniveaus. Die von Büttner aufgezeigten internen Ursachen für Staatszerfall stehen abermals auf der höchsten Abstraktionsebene und bilden den Bezugspunkt für die enger gefassten internen Liberalisierungsursachen und Faktoren. Aufgrund der engen Wechselbeziehung zwischen delegitimierten Eliten und dysfunktionalen Institutionen werden die beiden Ursachen in einer Spalte zusammengefasst.

Tab. 3: Interne Einflüsse vor dem Systemwechsel

Interne Ursachen (Büttner)	<ul style="list-style-type: none"> - delegitimierte Eliten - dysfunktionale Institutionen 	- geringe Übereinstimmung zwischen Staat und Gesellschaft
Interne Liberalisierungsursachen (Merkel)	<ul style="list-style-type: none"> - ökonomische Effizienz - ökonomische Ineffizienz - politische Schlüsselereignisse 	
Interne Struktur-faktoren (Schneckener)	<ul style="list-style-type: none"> - Erfahrungen aus früheren Konflikten - lokale Ungleichheiten - Ressourcenknappheit bzw. strukturelle Ungleichverteilung - krisenanfällige Rentenökonomie - demographische Faktoren (Geburten-rate, Kindersterblichkeit, Anteil an Jugendlichen) 	<ul style="list-style-type: none"> - „ererbte“ Strukturen (z.B. koloniale oder imperiale Strukturen) - multiethnische Bevölkerungsstruktur - Einfluss traditioneller Herrschaftsformen (Clan-Struktur, Rolle von Chiefs, patriarch-alische Strukturen) - Zentrum-Peripherie-Gegensätze (z.B. Landflucht) - Regionale bzw. lokale Identitäten
Interne Prozess-faktoren (Schneckener)	<ul style="list-style-type: none"> - politische Instrumentalisierung soz. Unzufriedenheit - Zunahme des politi. Extremismus (inklusive Repression) - Zunahme von Korruption und Klientelismus - rapide Absenkung des Lebensstandards - gescheiterte bzw. stagnierende Demokratisierung - Zunahme ökolog. Probleme (z.B. Wassermangel) - steigende Kriminalität in Städten 	<ul style="list-style-type: none"> - Politisierung ethnischer Differenzen - Unterdrückung oder Diskriminierung bestimmter Gruppen - Privatisierung von Gewalt - Zunahme lokaler Gewaltakteure - ethnischer Separatismus - lokale Machtkämpfe
Merkmale des patrimonialen Sozialismus (Hensell)	<ul style="list-style-type: none"> - Klientelistische Netzwerke - Große Bedeutung persönlicher Beziehungen - Verbreitung informeller Praktiken in den Institutionen - Persönliche Bereicherung durch Amtsträger - Keine autonomen Bereiche der Politik, Ökonomie, Bürokratie - Personalisierung der Herrschaft 	- Oktroyierte gesellschaftliche Modernisierung

Quelle: Eigene Darstellung

In der ersten Phase, also noch vor dem Systemwechsel, zeigt sich bereits auch die in Abschnitt 2 dieses Kapitels gezeigte theoretische Anschlussfähigkeit auf Ebene der Akteure. Das transformationstheoretische Problem, warum es in Autokratien trotz der systemtheoretisch ermittelten Instabilität nicht automatisch zu einem Regimewechsel kommt, kann auf der Akteursebene durch die „Status-quo-Kräfte“ und ihre „Stabilisatoren“ beantwortet werden, die den Staatszerfallskonzepten entstammen. In den „Status-quo-Kräften“ sammeln sich einflussreiche regimetreue Akteure und etablierte Machteliten. Sie sind vor dem Systemwechsel

gegenüber den „Change Agents“ und „Störern“ dominant und können ihre Position durch den Einsatz von „Stabilisatoren“ stützen.

Die stabilisierenden Maßnahmen der Status-quo-Kräfte umfassen:

- Neopatrimoniale Staatsorganisation, um auf Basis klientelistischer Netzwerke und persönlicher Loyalitäten Herrschaft abzusichern
- Situationsabhängige Gewährung von Mitsprache relevanter Gruppen und konkurrierender Eliten, damit diese nicht länger die Konfrontation suchen
- Vorübergehende oder dauerhafte Reaktivierung vormoderner Strukturen, vor allem um Defizite in der Wohlfahrtsfunktion zu kompensieren
- Anwendung von Gewalt, Einschüchterung
- Zugeständnisse durch vorsichtige Reformen in für den Machterhalt in unwesentlichen Bereichen

Besonderen Stellenwert haben in diesem Zusammenhang die so genannten Auslösefaktoren. Diese ebenfalls aus dem Staatszerfallskonzept von Schneckener entnommenen Einflüsse sind extreme Reizungen des Systems. Laut Schneckener treten externe und interne Auslösefaktoren als funktionale Defizite der Sicherheitsfunktion auf. Die typischsten Defizite lauten:

- mangelhafte Kontrolle der Außengrenzen
- mangelhafte Kontrolle über das Staatsgebiet
- Auftreten gewaltsamer Konflikte
- Einfluss nicht-staatlicher Gewaltakteure
- Steigende Kriminalitätsraten
- Staatliche Sicherheitsapparate in desolatem Zustand
- Physische, staatliche Gewalt gegen die eigene Bevölkerung

Der letzte Punkt der physischen Gewalt gegen die eigene Bevölkerung ist in autoritären Systemen ein unbestrittener Faktor und gehört zu den „Stabilisatoren“ und elitären Strategien des Machterhalts (Anwendung von Gewalt, Einschüchterung). Andererseits lässt sich feststellen, dass vor dem Systemwechsel die meisten der genannten Defizite nicht feststellbar sind, weil sie eindeutiges Kennzeichen für zerfallene, nicht aber für defizitäre autokratische Staatlichkeit sind. Hier muss betont werden, dass gerade in der Peripherie der Sowjetunion viele der Aufgaben im Sicherheitsbereich nur durch massive externe Unterstützung des Moskauer Zentrums gewährleistet waren. Deshalb treten die

ersten sechs Defizite vorwiegend erst nach dem Systemwechsel im Kontext der defekten Demokratie auf. Dies bedeutet jedoch keineswegs, dass die für Sicherheitsdefizite verantwortlichen Auslösefaktoren vor dem Systemwechsel keine Rolle spielen. Derartige Schocks bewirken vor einem Systemwechsel, dass die „Stabilisatoren“ der Machtelite nicht mehr greifen. In dieser Situation kann sich durch die bereits vorhandenen destabilisierenden Voraussetzungen, Liberalisierungsursachen, Struktur- und Prozessfaktoren die endogene Instabilität des autokratischen Systems derart vergrößern, dass es zu einer Liberalisierung kommt. Schneckener nennt folgende externe Auslösefaktoren:

- Militärintervention von außen
- Auswirkungen externer Finanzkrisen
- rapider Preisverfall bei Rohstoffen
- Flüchtlingsströme
- Zustrom von Waffen
- Auswirkungen von Natur- und Dürrekatastrophen

Interne Auslösefaktoren:

- rasche machtpolitische Veränderung (Putsch, Umsturz, Rebellion)
- massive Unterdrückung der Opposition (Massaker, Verhaftungen etc.)
- rapide Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage (soziale Unruhen, Plünderungen)
- Hungersnot, Epidemien
- Ausbruch eines Bürgerkriegs
- lokale Unruhen (riots)
- lokale bzw. regionale Naturkatastrophen bzw. Ernteausfälle

Vor allem die unter Punkt 3.1.1 skizzierten externen Einflüsse, aber auch interne Strukturfaktoren, wirken über den gesamten Transformationsprozess fort. Das entstehende demokratische System ist folglich mit denselben kontextuellen Schwierigkeiten konfrontiert, an denen das alte Regime gescheitert ist. Eine erfolgreiche Demokratisierung ist aber in der Lage, einen Großteil der internen Ursachen, Prozess- und Auslösefaktoren für defizitäre Staatlichkeit zu beseitigen. Es ist aber unbestritten, dass durch den Systemwechsel im ehemaligen sowjetischen Raum diese internen Probleme nicht überwunden werden konnten. Deshalb muss im weiteren Verlauf gezeigt werden, wie die Kennzeichen defizitärer Staatlichkeit trotz institutioneller und konstitutioneller Neuausrichtung der Staaten im Transformationsprozess bestehen blieben, beziehungsweise neuerlich entstanden sind.

3.2 Staatszerfall in der Liberalisierungs- und Transitionsphase

Den Anfang eines Systemwechsels machen Defizite in der Wohlfahrtsfunktion. Die Wohlfahrtsfunktion des Staates besteht in der Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur für Bildung, Gesundheit, soziale Sicherung, Kommunikation und Verkehr. Eine intakte Wohlfahrtsfunktion des Staates ist durch eine Reihe von adäquaten Mechanismen zur Reduktion von Armut, zur Erlangung einer gewissen Verteilungsgerechtigkeit und zur Sicherung von Wachstum gekennzeichnet. Somit hat die Wohlfahrtsfunktion einen wesentlichen Einfluss auf die „vertikale und horizontale Legitimität“ und damit auf die Stabilität der politischen Einheit.

Defizite in der Wohlfahrtsfunktion erzeugen Legitimitätskrisen, die die Machthaber zu der Einschätzung gelangen lässt, dass gewisse Reformen nötig sind, um die Legitimität der ihrer Machthaber und der politischen Struktur (bzw. der defizitären Staatlichkeit) wieder herzustellen. Durch die meist wirtschaftlichen Reformen entsteht die von den Modernisierungstheorien aufgezeigte Dynamik, die zur politischen Liberalisierung und Transition führt. Darauf folgen die Kosten der Transformation, die wieder Defizite in der Wohlfahrtsfunktion bewirken. Die Defizite der Legitimitätsfunktion bleiben aber aus, weil das entstandene demokratische System aus anderen Legitimationsquellen schöpfen kann.

Die Rechtsstaats-/Legitimitätsfunktion umfasst zwei zentrale Aspekte: Erstens gewährleistet sie, dass politische Handlungs- und Entscheidungsoptionen durch einen formellen Rahmen vorgegeben sind und in diesem ablaufen. Daraus resultiert für alle beteiligten Akteure – Regierung, Opposition, Bevölkerung – eine Erwartungssicherheit. Der zweite damit eng in Verbindung stehende Aspekt ist die Legitimität der gesamten politischen Ordnung, des staatlichen Gewaltmonopols und des Machtanspruchs der (gewählten) Regierung. Diese „horizontale Legitimität“ kommt in der Akzeptanz des Staates und seiner Institutionen, sowie in der Befolgung seiner Verfassung und Gesetze zum Ausdruck. Für die Robustheit des modernen Nationalstaats ist zudem die „vertikale Legitimität“ entscheidend. Gemeint ist damit, dass sich die verschiedenen sozialen, religiösen und ethnischen Gruppen gegenseitig als Teil eines Staatsvolkes tolerieren. Die vertikale Legitimität ist stark von der gesellschaftlichen Chancen- und Verteilungsgerechtigkeit abhängig. Die Rechtsstaats-/Legitimitätsfunktion ist deshalb auch dafür zuständig, eine politische Gleichbehandlung aller relevanter Gruppen zu sichern.

Die Transformationskonzepte unterscheiden erstens die Liberalisierung von oben, zweitens die Liberalisierung von unten, drittens die ausgehandelte Liberalisierung, viertens den Regimekollaps und fünftens die Neugründung von Staaten nach dem Zerfall eines autoritären Imperiums. „Autokratische Regime enden mitunter auch, wenn ein autoritäres oder totalitäres Imperium zerfällt. Es entstehen neue Staaten, die mit der Staatsgründung auch die Chance eines demokratischen Neubeginns haben.“²⁷⁵ Die Liberalisierung entspricht in der postsowjetischen Peripherie am ehesten dem fünften Liberalisierungstypus (Zerfall von Imperien und Neugründung von Staaten) der dadurch gekennzeichnet ist, dass es bis zum Beginn des Systemwechsels keine tragfähige Gegenelite oder zivilgesellschaftliche Organisationen gibt. Der Grund dafür dürfte in der nicht-revolutionären Charakteristik derartiger Umbrüche zu suchen sein, wodurch Oppositionsbewegungen und –Eliten oftmals eher Begleiterscheinung als Triebfeder des Umbruchs waren.

Der Verlauf der Liberalisierungsphase ist entscheidend für die spätere konstitutionelle Ausgestaltung die entweder zu einer parlamentarischen, oder zu einer semi-präsidentiellen oder präsidentiellen Demokratie führt. Letzteren beiden werden aus der empirischen Analyse wesentlich schlechtere Chancen auf Konsolidierung attestiert: Im Gegensatz zur parlamentarischen Demokratie tendieren Präsidialsysteme trotz des Systemwechsels auf der Makroebene stärker dazu, personelle Kontinuitäten auf der Mikroebene der Akteure aufzuweisen.

Erfolgreiche Systemtransformationen konnten sich von Beginn an auf zivilgesellschaftliche Strukturen und eine politische Gegenelite rund um Intellektuelle, Künstler, Journalisten, etc. stützen, die eine demokratische Zielvorstellung artikulierten. Demgegenüber wurden in den ehemaligen Sowjetrepubliken der Kaukasusregion oppositionelle Kräfte häufig erst im Laufe der Liberalisierung gebildet. Deshalb muss das begonnene Transformationsprojekt von den etablierten Machteliten durchgeführt werden und es kommt automatisch zu personellen Kontinuitäten. „In der Abwesenheit einer revolutionären Gegenelite und eines dominierenden Projekts der Transformation lag die Bedingung der Möglichkeit einer weitgehenden Kontinuität von Akteuren.“²⁷⁶ Hensells akteursbezogene, dynamische Staatskonzeption des bürokratisch-patrimonialen Staates und die pfadabhängige Transformation zeigen, auf welche Weise personelle Kontinuitäten das Potential haben, patrimoniale Praktiken in den Demokratisierungsprozess

²⁷⁵ Merkel, W. (2010): Systemtransformation, S. 103

²⁷⁶ Hensell, S. (2009): Die Willkür des Staates, S. 117

„mitzuschleppen.“ Als empirischer Beleg für diese Kontinuität kann die Tatsache gesehen werden, dass sich in allen postsowjetischen Staaten die ersten Präsidenten nach demokratischer Verfassung aus Spitzenpositionen der früheren kommunistischen Partei rekrutierten. „Die Transformation bewirkte einen Makrowandel der Institutionen (...). Demgegenüber standen jedoch die Mikrokontinuitäten individueller und kollektiver Akteure.“²⁷⁷ Deren (habitualisierte) Praktiken stehen trotz der konstitutionell und institutionell installierten Demokratie im Widerspruch zu den modernen Kennzeichen der Formalisierung und Rationalisierung, die allerdings Voraussetzung demokratischer Herrschaft sind.

3.3 Staatszerfall in der Konsolidierungsphase

Die dritte Transformationsphase, die Konsolidierung der Demokratie, ist als fortdauernder Prozess zu begreifen. Merkel unterscheidet vier Ebenen, die sich konsolidieren müssen, damit langfristig von staatlicher Stabilität ausgegangen werden kann. Die ersten beiden Ebenen sind mit der umfassenden Etablierung des demokratischen Regimetyps auf institutioneller und struktureller Ebene gleichzusetzen: Es geht um die Verabschiedung der Verfassung, die Frage wie Legitimität zu erreichen ist und unter welchen Bedingungen sich Parteien und Verbände zur Vermittlung zwischen Politik und Bevölkerung herausbilden.

Die dritte und die vierte Konsolidierungsebene betreffen hingegen den eher diffusen Bereich der Akteure. Eine konsolidierte erste und zweite Ebene sind Voraussetzung, dass sich auch auf Ebene der Akteure demokratisches Verhalten einstellt. Denn damit es im Sinne des Input-Output-Schemas zu einer Kooperation zwischen Bevölkerung und politischen System und dem für die Stabilität nötigen Anpassungsprozess kommen kann, muss Vertrauen zu Verfassung, Institutionen, Parteien und Verbänden entstanden sein.

Auf dieser Ebene muss in der Konsolidierungsphase auf das Verhalten der politischen Elite geachtet werden. Entscheidend ist, ob – vor allem im Krisenfall – der konstitutionell-demokratische Rahmen eingehalten wird. Werden die neuen Normen befolgt, kann dies zu passiver (mangels Alternativen) oder zu aktiver (als bewusste Stärkung der demokratischen Struktur) Unterstützung und Festigung führen. Es ist durch das Vorhandensein demokratischer Institutionen und einer entsprechenden Verfassung, Parteien und Verbände empirisch belegbar, dass in allen postsowjetischen Staaten die Transformation relativ schnell bis zu den Konsolidierungsansätzen der ersten und zweiten Ebene geführt

²⁷⁷ Hensell, S. (2009): Die Willkür des Staates, S. 117

hat. Dass den betreffenden Staaten dennoch bis heute keine konsolidierte Staatlichkeit attestiert wird, muss folglich durch Konsolidierungshemmnisse auf den beiden Akteursebenen begründbar sein.

Die Transformationsforschung nennt drei Ursachengruppen ökonomischen, gesellschaftlichen und politischen Ursprungs, die eine akteursbezogene Konsolidierung verhindern: Erstens gelingt die innergesellschaftliche Um- und Neuverteilung der in der Autokratie ungerecht verteilten Ressourcen nicht. Weite Teile der Bevölkerung sind (weiterhin) vom Zugang zu ökonomischen, kulturellen und kognitiven Ressourcen – und damit von der Chance auf den Zugang zu politischen Machtressourcen – abgeschnitten. Zweitens verhindert eine religiöse oder ethnische Fragmentierung der Bevölkerung und das Fehlen einer übergeordneten Identität als Staatsvolk die Herausbildung intermediärer Strukturen, um die Gesamtbevölkerung adäquat zu repräsentieren. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die Ressourcen zwischen relevanten Gruppen entlang ethnischer, regionaler oder religiöser Grenzen ungleich verteilt sind. Aus der Bevölkerung kann dadurch dem politischen System stets nur ein selektives und unvollständiges Feedback gegeben werden. Die dysfunktionale Verarbeitung der Reize verhindert die Konsolidierung. Drittens unterliegen die Interaktionsmuster zwischen Politik und Bevölkerung weiterhin dem Einfluss informeller Institutionen. Korruption, Klientelismus und Patrimonialismus existieren als Kennzeichen vormoderner Staatsräson parallel zu den modernen Prinzipien der „Legalisierung, Formalisierung, Bürokratisierung und Professionalisierung.“²⁷⁸ Dies ist vor allem dann zu beobachten, wenn relevante gesellschaftliche Eliten und Gruppen in der Transitionsphase von Mitsprache ausgeschlossen waren und deshalb den neuen politischen Rahmen nicht mittragen.

Aus der Instabilität autokratischer Systeme resultiert für die Staatszerfallsforschung die Möglichkeit eines Prozesses in Richtung zerfallene Staatlichkeit, aber auch das Verharren im Zustand der defizitären Staatlichkeit oder der Wechsel zur konsolidierten Staatlichkeit ist möglich. Für die Transformationsforschung resultiert aus der Instabilität der Autokratie die Möglichkeit eines Regimewechsels zum demokratischen System. Es kann also folgende theoretische Schlussfolgerung gezogen werden: Um die Kennzeichen defizitärer (oder zerfallener) Staatlichkeit beseitigen zu können, müssen die de facto oder de jure bestehenden autokratischen Elemente durch einen

²⁷⁸ Weiß, U. (2002): Begriffsdefinition Moderne, in: Nohlen, D. (2002): Lexikon der Politikwissenschaft, S. 549

Regimewechsel überwunden werden. Der Systemwechsel wird aus dieser theoretischen Sicht gleichsam zur Lösung der autokratischen „Staatszerfalls“-Problematik. Hier stellt sich aber die Frage, weshalb im postsowjetischen Raum die Regimewechsel die defizitäre Staatlichkeit noch zu begünstigen, in einigen Fällen sogar zu verschärfen scheinen, anstatt zur konsolidierten Staatlichkeit zu führen.

Die Beschäftigung mit der von Hensell aufgezeigten Pfadabhängigkeit hat diesbezüglich zweifachen Nutzen: Erstens werden Entwicklungen aufgezeigt, die erklären, warum das Ergebnis der Transformation nicht die Demokratie sein kann, sondern defekte Demokratien entstehen. Zweitens erklären sie das von der Staatszerfallstheorie zwar erkannte, aber nicht näher ergründete Vorhandensein vormoderner Herrschaftslogiken in einem – von außen betrachtet – modern strukturierten System. In den Problemlagen, die das Konzept der pfadabhängigen Transformation aufzeigt, finden sich viele Analogien zu den internen Ursachen für Staatszerfall und den von Schneckener aufgelisteten Prozessfaktoren. Während die Kennzeichen defizitärer Staatlichkeit auf konstitutioneller und institutioneller Ebene durch die Kennzeichen konsolidierter Staatlichkeit ersetzt werden, können sie in den staatlichen Handlungssphären weiter bestehen. Genau in dieser Kontinuität finden sich die von der Transformationstheorie gezeigten, aber unzureichend begründeten Konsolidierungshemmnisse wieder, die auch Ursache für das Entstehen defekter Demokratien sind. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Zusammenhang zwischen dem Phänomen Staatszerfall und dem Systemwechsel nicht zuletzt in der Spezifik „osteuropäischer“ Gesellschaften und Staaten begründet ist. Diese Besonderheiten lassen sich auf der Akteursebene nachvollziehen, weil die interne Funktionslogik des Staates von gesellschaftlichen Orientierungsmustern und Handlungslogiken stark abhängig ist und sich mit diesen ebenfalls wandelt, oder umgekehrt, nicht wandelt. Kontinuitäten auf der Akteursebene höhlen die Logik des modernen Staates aus, verhindern dadurch dessen Konsolidierung und bewirken einen Systemzustand, in dem Staatszerfall möglich wird. Die destabilisierenden und auch im Kontext konsolidierter Demokratien vorhandenen externen Voraussetzungen und Strukturfaktoren, werden durch Prozessfaktoren ergänzt, die aus der staatlichen Praxis resultieren.

3.4 Staatszerfall und defekte Demokratie

Das vorläufige Ergebnis des Systemwechsels ist unter diesen Voraussetzungen deshalb nicht die Demokratie, sondern eine Situation, in der demokratische Strukturen de jure vorhanden sind, de facto aber unzureichende Gültigkeit erlangt haben. Defekte Demokratien kennzeichnen sich vorwiegend durch Defizite in der Rechtsstaatsfunktion: In der exklusiven Demokratie sind bestimmte Gruppen des Staatsvolkes von politischer Partizipation ausgeschlossen. Die Enklavendemokratie kennzeichnet sich durch häufige und erfolgreiche Versuche einflussreicher Akteure (z.B: Militär, Großindustrielle, traditionelle Eliten) Politikentscheidungen zu ihren Gunsten zu beeinflussen. In der delegativen Demokratie ist der Einfluss der Verfassung auf das Regierungshandeln gering. „Regierungen – meist von charismatischen Präsidenten geführt – umgehen das Parlament, wirken auf die Justiz ein, beschädigen das Prinzip der Legalität, höhlen die Gewaltenteilung aus und verschieben die austarierte Machtbalance einseitig hin zur (präsidentiellen) Exekutive.“²⁷⁹ In der illiberalen Demokratie sind per Verfassung festgelegte bürgerliche Freiheitsrechte beschnitten, weil die Justiz gegenüber Exekutive und Legislative eine schwache Stellung hat und nicht verfassungskonformes Handeln kaum sanktionieren kann.

Wenn das Ergebnis des Systemwechsels eine defekte Demokratie ist, bleibt die defizitäre Staatlichkeit also vorwiegend in Form von Defiziten in der Legitimitäts-/Rechtsstaatsfunktion bestehen. Die Kennzeichen defizitärer Staatlichkeit sind im postsowjetischen Raum durch den Systemwechsel nicht verdrängt worden, sondern bestehen auf anderer Grundlage weiter. Hinzu kommen Defizite in der Wohlfahrtsfunktion durch die Kosten des Systemwechsels und die Instabilität nimmt aufgrund des veränderten Kontexts zu. Eine anhaltende Phase eklatanter Defizite in Wohlfahrts- und Legitimitätsfunktion schafft ideale Bedingungen für Auslösefaktoren, um jene Defizite in der Sicherheitsfunktion zu bewirken, die vor dem Systemwechsel nicht feststellbar sind.

Der Hauptgrund, warum defekte Demokratien die höchste Anfälligkeit für zerfallene Staatlichkeit haben, liegt in der Kombination demokratisch-rechtsstaatlicher Grundsätze und Institutionen mit Elementen autokratischer, zum Teil auch patrimonial-traditionaler Herrschaft. Letztere kommen zum einen durch die begrenzte Rechtsstaatlichkeit und zum anderen durch die von Hensell gezeigten „Praktiken der Aneignung,“ „Klientelistische Netzwerke“ und die „Kriminalisierung des Staates“ zum Ausdruck. Gemeinsames Merkmal aller

²⁷⁹ Merkel, W. (2010): Systemtransformation, S. 38

Staaten in denen Zerfalls- oder zumindest Schwächungsprozesse attestiert werden, ist laut Klaus Schlichte „nichts anderes als die fortdauernde Geltung älterer (vormoderner) Loyalitäten und Bindungen.“²⁸⁰ Deshalb wird von der Staatszerfallsforschung betont, dass Staatszerfall ein klares Indiz für Defizite in der gesellschaftlichen Modernisierung, beziehungsweise für das Vorhandensein vormoderner Elemente darstellt. Aus dieser Perspektive erscheint die defekte Demokratie als ideale Bedingung für zerfallene Staatlichkeit.

Die Systemtransformation führt dazu, dass die kompensatorische Übersteigerung der Sicherheitsfunktion (zum Zweck der Stabilisierung im autokratischen System) durch demokratische und rechtsstaatliche Reformen nach dem Wechsel verhindert oder erschwert wird. Gegenüber Staatszerfall sind Autokratien resistenter als defekte Demokratien oder demokratische verfasste „hybride Regime“ weil letztere – auch wenn sich der tatsächliche Regimetypus eher als autoritär beschreiben lässt – größere Hürden haben, die territoriale Integrität gewaltsam zu bewahren. Tendenziell ist zerfallene Staatlichkeit demzufolge nicht das Problem autoritärer oder totalitärer Staaten, sondern findet im Kontext demokratisch verfasster Staaten mit funktionalen Defiziten statt. Konnten die internen Faktoren defizitärer Staatlichkeit jedoch im Transformationsprozess nicht beseitigt und vollständig durch konsolidierte Staatlichkeit ersetzt werden, ist aufgrund des geänderten Handlungsrahmens die Möglichkeit für zerfallene Staatlichkeit ungleich größer. Die Demokratie ist im Kontext der nicht vollständig gegebenen Voraussetzungen konsolidierter Staatlichkeit der „schwächere“ Regimetyp, als die Autokratie, der Mechanismen außerhalb der Rechtsstaatlichkeit zur Verfügung stehen, um Zerfallstendenzen zu begegnen. Autokratien fallen deshalb oft in den Typ 2, den schwachen Staat, während defekte Demokratien eher Typ 3, dem zerfallenden Staat zuzuordnen sind. Diese Sichtweise ermöglicht zu klären, wieso der Übergang von defizitärer zu zerfallener Staatlichkeit, also der Beginn von „offenem Staatszerfall“ auf der Zeitleiste immer nach dem Beginn des Systemwechsels angesetzt wird.

Einmal in Gang gekommen und je weiter fortgeschritten, desto eher wird Staatszerfall selbst zu einem Hemmnis für die Konsolidierung moderner Staatlichkeit. Der Grund dafür sind abermals „störende“ Akteure, die von der Erosion der Staatlichkeit profitieren. Sie lassen sich – sei es, weil sie dadurch Macht erlangt haben, oder sei es, weil sie in Abwesenheit der Staatsgewalt ungehindert kriminellen Aktivitäten nachkommen können – nur schwer aus ihrer

²⁸⁰ Schlichte, K. (2006): Staatsbildung oder Staatszerfall. Zur politischen Soziologie der Weltgesellschaft, S.206

illegalen Funktion und Position verdrängen. Vor allem dann, wenn sie in der ansässigen Bevölkerung höheres Ansehen und Vertrauen genießen, als staatliche Eliten und Institutionen. Die Eigenheiten, die nach dem Systemwechsel zur zerfallenen Staatlichkeit führen können, werden im anschließenden empirischen Teil am Beispiel Georgiens gezeigt.

4. Zusammenfassung

Der Unterschied zwischen Transformations- und Staatszerfallskonzepten besteht über weite Strecken hauptsächlich in der jeweiligen Zugangsweise – die Transformationskonzepte suchen vorwiegend nach Voraussetzungen und Ursachen eines Regimewechsels, die Staatszerfallskonzepte suchen nach Voraussetzungen, Ursachen und Folgen der defizitären Erfüllung staatlicher Aufgaben. Dies führt zu teils unterschiedlichen Begrifflichkeiten und Begründungen für die gleichen Sachverhalte. Die Transformationsforschung bewegt sich analytisch stets nur in den Stadien der konsolidierten und der defizitären Staatlichkeit, also zwischen Demokratie einerseits und defekter Demokratie, bzw. Autokratie andererseits.

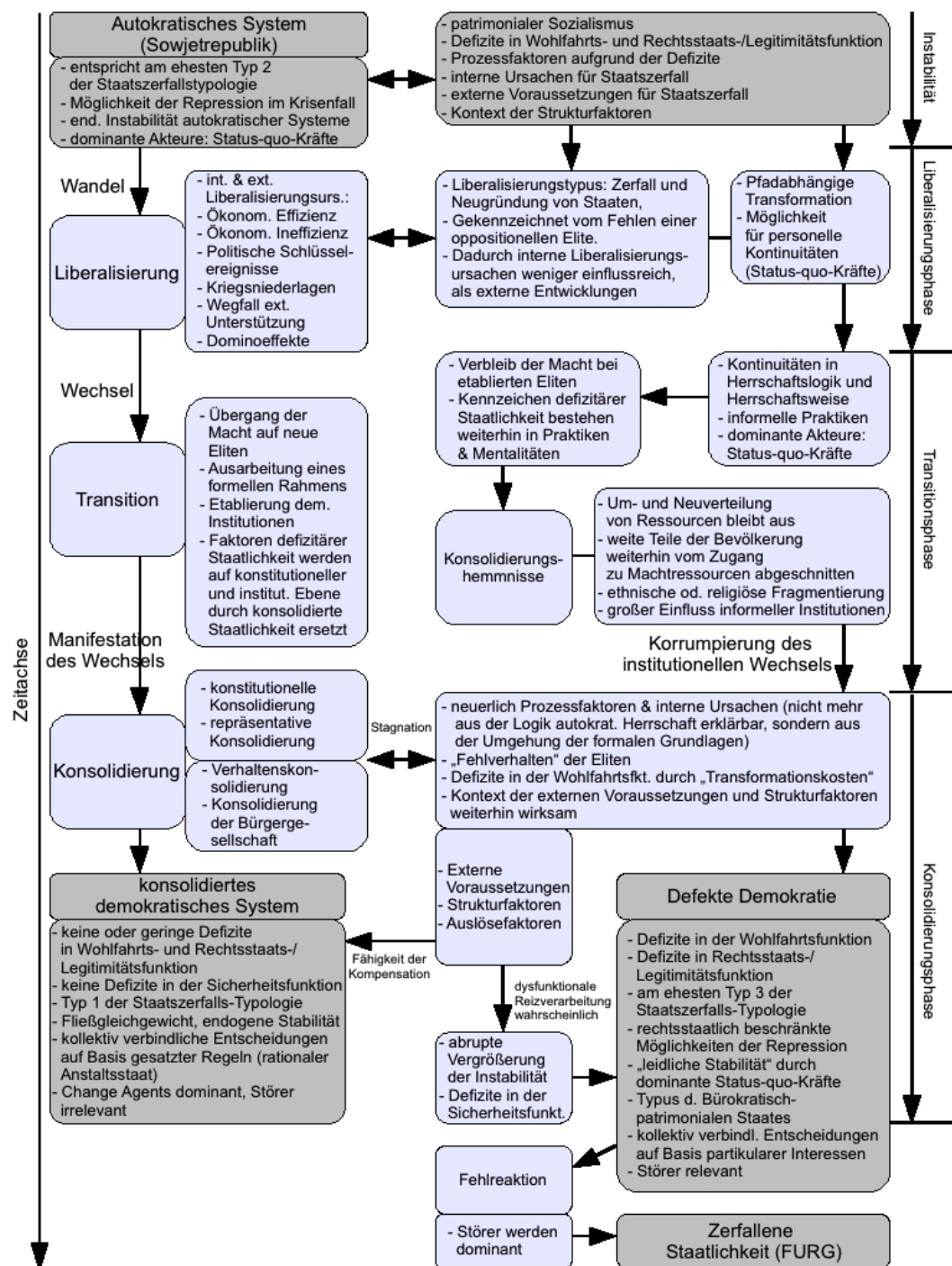
Zerfallene Staatlichkeit in Form territorialer Fragmentierung ist im theoretischen Rahmen der Systemwechselkonzepte nicht enthalten, weil – so auch die Kritik an den Konzepten – der Staat als vorhandenes und funktionstüchtiges Vermittlungsinstrumentarium zwischen politischem System, seinen Komplementärsystemen Recht und Wirtschaft und dem „Staatsvolk“ vorausgesetzt wird. Aus dieser Sichtweise kann Instabilität immer nur dazu führen, dass Regimetypen ihre Legitimität verlieren und abgelöst werden und sich dadurch gegebenenfalls auch die Struktur des Wirtschaftssystems ändert. Aber zu einer Abkehr vom Staat als zentrale Ordnungsinstanz, zum Verlust seiner Monopole und zu zerfallener Staatlichkeit führt die Instabilität der defizitären Staatlichkeit aus Sicht der Transformationsforschung jedoch nicht. Die Verbindung der Theorien ist deshalb prinzipiell dafür geeignet, den Analysehorizont der Transformationsforschung auf den Staat als funktionale Mitte des politischen Systems – und damit auch des Systemwechsels – auszudehnen. Vor allem die Feststellung der Staatszerfallsforschung, dass es gemeinsames Merkmal aller betroffenen Staaten ist, vormoderne politische Logiken aufzuweisen, kann auch für die Transformationsforschung von Nutzen sein. Im Mainstream der Transformationskonzepte wird vorausgesetzt, dass sich moderne Staatlichkeit und Gesellschaft vor dem Systemwechsel bereits durchgängig entfaltet haben. Da Staatszerfall wie in den vorangegangenen

Abschnitten gezeigt, jedoch als „defizitäre Staatlichkeit“ bereits vor dem Systemwechsel der Autokratie immanent ist, besteht hier ein klarer Widerspruch. Im postsowjetischen Raum geht es beim Systemwechsel deshalb primär nicht um die Etablierung demokratischer Regimetyten, sondern um die Beseitigung von Modernisierungsdefiziten. Die Unterschiede zwischen den bereits konsolidierten Staaten Mittelosteuropas und den postsowjetischen, defekten Demokratien sind davon bestimmt, wie viel moderne Staatlichkeit die Sowjetunion in den jeweiligen Ländern vorgefunden, aufgebaut und hinterlassen hat. Im Scheitern der Transformation und im Auftreten der einzelnen Fälle zerfallener Staatlichkeit zeigt sich die besondere Bedeutung des Gewaltmonopols für die Stabilität des modernen Staates: Die sowjetischen Autokratien konnten ihre schwache „Leistungsperformance“ noch durch ein starkes Gewaltmonopol (oftmals im Widerspruch zur Rechtsstaatlichkeit) ausgleichen. Der System- und Regimewechsel führte zu einer rechtsstaatlichen Beschränkung des staatlichen Gewaltmonopols, gleichzeitig blieben aber die – zuvor von der Autokratie kompensierten – funktionalen Defizite bestehen. Durch die Kombination von „geschwächtem“ Gewaltmonopol und eklatanten Wohlfahrts- und Legitimitätsdefiziten, führt die Demokratisierung in letzter Konsequenz zur Möglichkeit der Erosion von moderner Staatlichkeit.

Da, wie erwähnt, bei weitem nicht alle defekten Demokratien des postsowjetischen Raumes die Kennzeichen zerfallener Staatlichkeit aufweisen, muss betont werden, dass diese Zusammenhänge erst im Kontext spezifischer Strukturfaktoren, Auslösefaktoren und Akteurskonstellationen zur territorialen Desintegration führen. Denn ein solches System ist ebenso wie zuvor die Autokratie in der Lage, durch das Verhalten der Status-quo-Kräfte über lange Zeitperioden eine „leidliche Stabilität“ zu erlangen. Durch den Einsatz von „Stabilisatoren“ durch die Machtelite (Status-quo-Kräfte) kann der latenten Instabilität entgegengewirkt werden.

Nachdem nun die Aussagen und Analysekatégorien der Staatszerfalls- und Systemwechselkonzepte zusammengefasst und theoretisch abgeglichen wurden, kann das zu Beginn des Kapitels gezeigte chronologische Schema nochmals in veränderter Form (siehe Abb. 3) dargestellt werden. Die Abbildung zeigt abermals die Phasen eines Systemwechsels, parallel dazu aber auch die ergänzenden Aussagen der Staatszerfallskonzepte und des Konzepts der Pfadabhängigkeit.

Abb. 4: Theoretisches Ordnungsschema Systemtransformation und Staatszerfall



In der wissenschaftlichen Debatte nimmt die Frage, wie mit Staatszerfall umzugehen sei und welche Lösungsansätze sich entwickeln lassen, beträchtlichen Stellenwert ein. Die Analyse zeigt, dass der Aufbau von Institutionen und eine konstitutionelle Neuausrichtung – also reines Statebuilding – nur schwer von Erfolg gekrönt sein kann. Es wird ersichtlich, dass als Bedingung für die Konsolidierung und somit für die Lösung von Staatszerfallsproblemen eine

tiefgreifende gesellschaftliche Veränderung und Modernisierung von Nöten ist. Denn ohne Voraussetzungen wie (nationale) Identität oder moderne Gesellschaft kann sich demokratische Herrschaft nicht dem Idealtyp des rationalen Anstaltsstaates annähern und – sofern die gezeigten anderen Faktoren vorhanden sind – offener Staatszerfall als mögliche Folgeerscheinung dieser Stagnation gesehen werden. Konzepte, die darauf abzielen einen Staatszerfallsprozess zu stoppen, müssen deshalb in einer langfristigen Perspektive vor allem auf der Akteursebene ansetzen.

In diese Sichtweise auf die beiden miteinander verzahnten Prozesse lassen sich auch andere Konzepte, wie das der „frozen conflicts“ ohne Widersprüchlichkeiten einbinden. Der Begriff „frozen conflicts“ wurde von Kalevi Hosti in seinem 1996 erschienenem Buch „The State, War, and the State of War“ geprägt und bezeichnet die stagnierenden Konflikte in Moldawien, Georgien und anderen postsowjetischen Staaten. Zu erwähnen ist, dass der Begriff ausschließlich für die Charakterisierung von Konflikten im postsowjetischen Raum herangezogen wird. Um die Frage nach den Ursachen für die Stagnation (keine Zuspitzung der Situation, jedoch auch keine Lösung) beantworten zu können, muss man Holsti zufolge die unterschiedlichen Interessen der involvierten Akteure betrachten, die großen Einfluss auf den Erfolg oder Misserfolg der Konfliktlösungsversuche haben. Die lokalen politischen Eliten in den Sezessionsgebieten verfolgen meist partikulare Interessen, profitieren mitunter wirtschaftlich von der gegebenen Unsicherheit und sind stets in die unterschiedlichen Konstruktionen der Konfliktbearbeitung (beispielsweise der Joint Control Commission) eingebunden.

V. Area Study Georgien

Im abschließenden, empirischen Teil gilt es nun die in dieser Synthese aufgezeigten Zusammenhänge am Beispiel Georgiens zu plausibilisieren. Gemäß der entwickelten Perspektive sind die Defizite aller drei Kernfunktionen, die den offenen Staatszerfall nach dem Systemwechsel herbeiführen, als „hinreichende Bedingung“ größtenteils bereits zur Sowjetzeit vorhanden. Defizite, die erst durch den – im Systemwechsel – veränderten Handlungsrahmen entstehen, können daher als „notwendige Bedingung“ gesehen werden. Besonderes Augenmerk ist dabei aller Voraussicht nach auf die Defizite der Sicherheitsfunktion zu legen, da diese größtenteils erst nach der Transitionsphase des Systemwechsels auftreten.

Es lassen sich naturgemäß zunächst langfristig wirksame strukturelle und kontextuale Bedingungen (externe Voraussetzungen, interne und externe Strukturfaktoren) ausmachen, die belastend auf die „endogene Instabilität“ der Autokratie wirken und größtenteils als „natürliche Gegebenheiten“ auch nach der Transformation noch vorhanden sind. Daneben ergeben sich die Kennzeichen defizitärer Staatlichkeit direkt aus der autokratischen Herrschaftsweise und aus der zunehmenden Ineffizienz des kommunistischen Wirtschaftssystems (Defizite in Legitimitäts-/Rechtsstaatsfunktion und Wohlfahrtsfunktion). Ein weiteres Bündel an Kennzeichen defizitärer Staatlichkeit kommt aufgrund vormoderner Elemente (Kennzeichen des patrimonialen Sozialismus) hinzu. Nicht zuletzt ist noch auf den Liberalisierungstypus einzugehen, um abzuschätzen, inwieweit sich die Sichtweise der „fehlenden Gegenelite“ bestätigen lässt.

Die selben Aspekte müssen im Anschluss auch für die entstandene georgische Republik geklärt werden. Aus diesem Vergleich soll ein Bild entstehen, welche Defizite langfristig unverändert bestehen, welche Defizite ebenfalls transformiert werden und auf diese Weise weiterhin wirken, welche Defizite überwunden werden und welche Defizite durch die Systemtransformation gegebenenfalls hinzu kommen.

1. Der georgische Staatsbildungsprozess²⁸¹

Die ersten Ansätze von Staatlichkeit im Gebiet des heutigen Georgiens reichen ins Spätmittelalter zurück, als es unter König Aleksandre I von Georgien (1412 – 1442) erstmals zu einer Arrondierung eines ausgedehnten Herrschaftsgebietes im heutigen Süd-, Mittel- und Ostgeorgien kam. Nach Aleksandres Tod zerfiel das Gebiet in die Teile Kartlien, Kachetien, Imeretien und Samzche. Die

²⁸¹ In den folgenden Abschnitten stütze ich mich vorwiegend auf Fähnrich, H. (2010): Geschichte Georgiens

entstandenen politischen Einheiten fielen zwischen Anfang des 16. und Mitte des 18. Jahrhunderts immer wieder in die verschiedenen Herrschaftsbereiche der Osmanen oder Perser. Die Periode ist von Deportationen und Versklavungen der georgischen Bevölkerung gekennzeichnet, aber auch von Konflikten zwischen den Fürsten, die stets von einem der beiden verfeindeten muslimischen Großreiche unterstützt wurden. Der persische Einfluss wurde ab Mitte des 18. Jahrhunderts aufgrund interner Konflikte um die Nachfolge des Schahs deutlich geringer.

Ein echter Staatsbildungsprozess setzte 1758 mit dem Beistandsvertrag zwischen Imeretien, Kartlien und Kachetien und der späteren Unterstützung Russlands gegen die Osmanen ein. 1770 besiegten die Truppen des westgeorgischen Königs Salomons und des ostgeorgischen Königs Irakli gemeinsam mit russischen Truppen die osmanische Armee. Nach weiteren Angriffen der Türken und dem Tod Salomons 1797 wurde der Westen des heutigen Georgiens auf Ansuchen Iraklis unter russischen Schutz gestellt. Iraklis Nachfolger Giorgi bemühte sich um eine Eingliederung Georgiens in das russische Reich, um der Bedrohung durch die Perser zu entgehen. Dies mündete in die etappenweise Annexion sämtlicher georgischer Regionen durch Russland. Den Anfang machte 1801 Kartlien-Kachetien, gefolgt von Imeretien, Gurien, Swanetien, Abchasien, Mingrelien und schließlich Adscharien 1878. Damit war erstmals in der Geschichte das gesamte Territorium des heutigen Staates einer Zentralmacht unterstellt. 1832 kam es zum Versuch die Eigenständigkeit der bereits annektierten Regionen wieder herzustellen. Als Reaktion auf die „Adelsverschwörung“²⁸² wurde Fürst Michail Woronzow als „Vizekönig des Kaukasus“ vom russischen Zar nach Georgien entsandt. Unter Woronzow erlebte Georgien eine gewisse Modernisierung nach europäischem Vorbild. Die Leibeigenschaft wurde abgeschafft und Investitionen in Infrastruktur, Industrie und Bildung folgten. Diese Veränderungen ermöglichten aber auch zunehmend Kritik an der Jahrhunderte andauernden Fremdherrschaft und das Entstehen einer nationalen Befreiungsbewegung. 1905 kam es zu einer „revolutionären Erhebung in ganz Georgien“,²⁸³ die gewisse Reformen, aber nicht die Unabhängigkeit von Russland bewirkte. Dies wurde erst nach dem Sturz des Zaren im Zuge der Februarrevolution 1917 und durch deutsche Unterstützung gegen türkische Interessen möglich. Am 26. Mai 1918 wurde die unabhängige Demokratische Republik Georgien ausgerufen. Abbildung fünf zeigt die heutigen (historisch gewachsenen) Regionen Georgiens, um zu veranschaulichen, welche

²⁸² Fähnrich, H. (2010): Geschichte Georgiens, S. 508

²⁸³ ebd.

Landesteile die georgischen Königreiche umfassten, wo die benachbarten Großreiche Einfluss übten und Territorium beanspruchten und wie die Eingliederung ins russische Zarenreich schließlich von statten ging.

Abb. 5: Regionen des heutigen Georgiens



Quelle: http://de.wikipedia.org/w/index.php?title=Datei:Georgien_Regionen.png&filetimestamp=20081129172355, aufgerufen am 9.5.2011

1.1 Die Demokratische Republik Georgien

Der Staat bestand vom 26. Mai 1918 bis zum 18. März 1921. Nach der russischen Februarrevolution existierte für kurze Zeit die Transkaukasische Republik. Sie war stets mit Angriffen und Grenzverletzungen durch die Türken konfrontiert und hatte um Hilfe Deutschlands in dieser Angelegenheit angesucht. Die Regierung der Transkaukasischen Republik konnte zu keiner einheitlichen Linie gegen die türkische Aggression finden, weil die aserbaidshanischen Regierungsmitglieder eine protürkische Haltung hatten.²⁸⁴ Um die Grenzkonflikte zu lösen, drängte die deutsche Führung darauf, einen unabhängigen Staat auszurufen und garantierte gleichzeitig militärische Unterstützung gegen die türkischen Angriffe.

Nach dem Vorbild der Schweiz erklärte der Nationalrat Georgiens am 26. Mai 1918 das Land für unabhängig, demokratisch und neutral in internationalen Konflikten. Die Unabhängigkeitserklärung und auch die später ausgearbeitete Verfassung räumten den nationalen Minderheiten, insbesondere den Abchasen, umfangreiche Rechte ein. In weiterer Folge kam zu einer Reihe von Abkommen zwischen Deutschland und Georgien und vereinzelt auch zu militärischen

²⁸⁴ vgl.: Fähnrich, H. (2010): Geschichte Georgiens, S. 436

Zusammenstößen zwischen deutschen und türkischen Truppen auf georgischem Territorium. Nachdem im Juni 1918 ein Friedens- und Freundschaftsvertrag zwischen der Türkei und Georgien unterzeichnet worden war und sich die innenpolitische Lage Deutschlands zusehends verschärfte, zog die Schutzmacht im Oktober 1918 ihr Kontingent ab.

Die ersten Wahlen im Februar 1919 lösten die Übergangsadministration ab und brachten einen Wahlsieg der Sozialdemokraten. Die Bolschewiken boykottierten die Wahl. Die neue Regierung bemühte sich um eine rasche Konsolidierung der demokratischen Institutionen, reorganisierte das Militär und verbesserte das Bildungswesen durch neue Schulen und eine Universität in Tiflis. Das angestrebte Ziel von Ministerpräsident Shordania war die Modernisierung der Industrieproduktion, soziale Gerechtigkeit und annehmbare Lebensbedingungen für alle gesellschaftlichen Schichten.

Wie Heinz Fähnrich betont, hatte die sozialdemokratische Partei aber kein tragfähiges Wirtschaftsprogramm entwickelt. Der Grund dafür war, dass die Unabhängigkeit des Staates nicht zu ihren ursprünglichen Zielen gehörte, sondern eher das Ergebnis deutscher und türkischer Interessen am Ende des ersten Weltkriegs war. „Obwohl alle natürlichen Voraussetzungen für ein unabhängiges Wirtschaftsleben bestanden, hatte der koloniale Verwaltungsapparat die Entfaltung der Produktivkräfte des Landes bedeutend gehemmt: Es gab faktisch keine nationale Bourgeoisie, niemand besaß Erfahrung mit der Leitung der Wirtschaft.“²⁸⁵ Die angespannte humanitäre und wirtschaftliche Lage führte zu einer Verstaatlichung von Manganerz- und Steinkohleabbau, Ländereien aus dem Besitz der Zarenfamilie wurden enteignet und Bauern zur Bewirtschaftung übergeben.

Auf rechtlicher Ebene war die Wahrung von Minderheiteninteressen eine zentrale Herausforderung für den jungen Staat. „Obwohl Georgisch Staatssprache war, konnten die Nichtgeorgier im Parlament in ihrer Muttersprache auftreten. (...) Neben den georgischen Schulen gab es 81 armenische, 60 russische und 31 türkische Schulen, und (...) Grundlagen für den Grundschulunterricht in abchasischer und ossetischer Sprache.“²⁸⁶ Im Juni 1918 schloss die georgische Regierung mit dem abchasischen Volksrat ein Abkommen, dass autonome Rechte für Abchasien vorsah, gleichzeitig die Region aber zum untrennbaren Bestandteil Georgiens erklärte. Diese Entwicklung schürte erstmals Versuche pro-türkischer Großgrundbesitzer in Abchasien die Macht zu ergreifen und sich abzuspalten. Die

²⁸⁵ Fähnrich, H. (2010): Geschichte Georgiens, S. 441

²⁸⁶ Fähnrich, H. (2010): Geschichte Georgiens, S. 442

Situation konnte durch die georgische Armee unter Kontrolle gebracht werden und die Autonomie Abchasiens wurde in der Verfassung verankert.

Das größte Problem war für Georgien aber die Entwicklung im benachbarten Russland nach der Machtergreifung durch die Bolschewiken. Bereits ab 1918 und verstärkt ab Anfang 1920 kam es immer wieder zu Versuchen, verarmte Bauern oder ethnische Gruppen gegen die demokratische Regierung zu mobilisieren. Besonders die Volksgruppe der Osseten im Norden Georgiens war Ziel dieser Versuche. Ossetische Kommunisten riefen zwischen den Städten Duscheti (heutige Region Mzcheta-Mtianeti) und Oni (heutige Region Ratscha-Letschumi und Niederswanetien) eine Sowjetmacht unter dem Namen „Südossetien“ aus. Versuche sich abzuspalten und Russland einzugliedern wurden von der georgischen Armee allerdings unterbunden. Dennoch war die schlechte soziale Lage der Bauernschaft weiterhin ungelöst und die bolschewistischen Enteignungen der Großgrundbesitzer im benachbarten Russland stießen in Georgien auf immer größere Sympathie.

Die Rote Armee war inzwischen bereits in Armenien und Aserbaidshan einmarschiert und es häuften sich Angriffe auf georgische Grenzregionen. Im Mai 1920 wurde ein Vertrag zwischen Russland und Georgien unterzeichnet, in dem sich Moskau verpflichtete die Unabhängigkeit des südlichen Nachbarn anzuerkennen. Im Gegenzug verpflichtete sich Georgien, keine fremden Truppen im Land zu dulden. In Folge des Vertrages verließen die britischen Truppen Georgien. Nach der Konferenz von Versailles wurde Georgien von immer mehr Staaten anerkannt und ersuchte Ende 1920 um Aufnahme in den Völkerbund. Frankreich und Großbritannien verhinderten jedoch einen Beitritt mit dem Argument das Land nicht militärisch unterstützen zu können.

Ab Jänner 1921 begann die Rote Armee mit Unterstützung der Osmanen den Angriff auf Georgien vorzubereiten. „Türkische Offiziere reisten ‚in freundschaftlicher Mission‘ durch Georgien und gaben Nachrichten über die Stationierung der georgischen Truppen telefonisch nach Moskau durch.“²⁸⁷ Am 11. Februar 1921 wurde Georgien angegriffen, etwas mehr als einen Monat später lösten sich die georgischen Truppen auf Beschluss der Regierung, die ins französische Exil ging, auf.

Gemäß der theoretischen Überlegungen dieser Arbeit, findet sich in der historischen und politischen Entwicklung vor, aber vor allem in der Georgischen SSR ab 1936 bereits ein Großteil der Ursachen und Faktoren der defizitären Staatlichkeit. Dies soll in den folgenden Abschnitt herausgearbeitet werden. Die

²⁸⁷ Fährnich, H. (2010): Geschichte Georgiens, S. 446

Defizite in Wohlfahrts- und Legitimitätsfunktion finden sich vorwiegend als Prozessfaktoren wieder, die durch die inadäquate (dysfunktionale) oder nicht vorhandene Reaktion der staatlichen Eliten auf politische und wirtschaftliche Probleme entstehen. Einige Strukturfaktoren und die meisten Auslösefaktoren sind aus theoretischer Sicht im autokratischen System ebenfalls in Wohlfahrts- und Legitimitätsfunktion verortet, weil sich ihre destabilisierende Wirkung auf die Sicherheitsfunktion durch deren externe Unterstützung und interne Überhöhung nicht entfaltet. Die folgende historische Darstellung dient dazu, die wesentlichen Einflüsse auf die defizitäre Staatlichkeit in der Sowjetära nachvollziehbar zu machen.

2. Sowjetisierung

Ab dem 26. Februar 1921 ging alle staatliche Gewalt auf das Revolutionskomitee Georgiens in Tiflis über. Das Revolutionskomitee sorgte für die Zerschlagung der geschaffenen Macht- und Verwaltungsstrukturen und den Aufbau sowjetischer Institutionen. Parlament und die Armee wurden aufgelöst, das Gerichtswesen liquidiert und die Bildung eines Rates der Volkskommissare und die Schaffung einer georgischen Roten Armee angeordnet. Die Arbeit des Revolutionskomitees endete mit der Vorbereitung von Wahlen für die neuen Staatsorgane. Am 25. Februar 1922 fand die erste Sitzung der Räte statt, mehr als zwei Drittel der 380 Delegierten, die das zentrale Exekutivkomitee wählten, waren Bolschewiken.

Der Übergang von der Demokratischen Republik Georgien zur Sowjetrepublik war von Beginn an durch die Politik des „divide et impera“ der Bolschewiken gekennzeichnet. Zwischen März 1921 und April 1922 wurde zunächst die Unabhängigkeitsdeklaration der Sozialistischen Sowjetrepublik Abchasien anerkannt, danach wurde Adscharien zu einer autonomen Sowjetrepublik erklärt und schließlich wurde das Südossetische Autonome Gebiet gebildet.

Abchasien im Nordwesten gehörte seit dem 2. Jahrtausend v. Chr. immer zum Einflussbereich georgischer Herrscher und die Mehrheit der Bevölkerung war georgisch. Bereits unter der Zarenherrschaft wurde versucht Abchasien zu russifizieren und ein nationales Selbstbewusstsein zu schüren. Nicht zuletzt deshalb wurde von der Demokratischen Republik Georgien gleich nach deren Gründung der Abchasienfrage besondere Aufmerksamkeit geschenkt.

Das „Südossetische Autonome Gebiet“ im Norden konnte laut Fähnrich nicht auf eine historisch gewachsene Region aufbauen. Osseten waren im 16. und 17. Jahrhundert vor den Mongolen in den Kaukasus geflohen und nach Georgien eingewandert. Durch die Versuche der Bolschewiken die Georgische

Demokratische Republik zu destabilisieren wurde eine südossetische Identität konstruiert und gefördert, die im Mai 1920 in der Ausrufung einer kleinen Räterepublik auf georgischem Gebiet gipfelte. Nach der Besetzung Georgiens durch die Rote Armee wurde das Autonome Gebiet mit der Hauptstadt Zchinwali geschaffen, dem neben einigen ossetischen Dörfern vorwiegend georgisch besiedelte Gebiete angehörten. „Das aus vier georgischen Gebieten künstlich herausgeschnittene ‚Südossetien‘ symbolisiert den Missbrauch der Nationalitätenpolitik zur Russifizierung Georgiens.“²⁸⁸

Adscharien war vorwiegend von ethnischen Georgiern bewohnt, die – durch den historischen Einfluss der Osmanen – muslimischen Glaubens waren. Bereits 1917 beschloss der georgische Nationalrat der Region Selbstverwaltung zu gewähren. Nach der Eroberung durch die Rote Armee folgte 1921 ein Vertrag zwischen der Türkei und Russland, in dem Adscharien endgültig an die georgische Sowjetrepublik angeschlossen wurde und sich Russland dafür verpflichtete der dortigen Bevölkerung administrative Autonomie und kulturelle und religiöse Rechte zu sichern.

Die georgische KP wurde zunehmend zum direkten Vollzugsorgan des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei Russlands und die Fragmentierung Georgiens erhöhte die Durchsetzungsfähigkeit für, und die militärische Abhängigkeit von Russland. Weitere große Gebiete mit ungeklärten ethnischen Fragen wurden den Nachbarstaaten zuerkannt, Widerstand gegen diesen Kurs wurde – auch innerhalb der georgischen KP – mit Verhaftungen und Verbannungen geahndet. Im Laufe des Jahres 1922 wurde das vom russischen Volkskommissar für Nationalitätenfragen, Josef Stalin, ausgearbeitete Projekt der Autonomisierung umgesetzt. Die drei kaukasischen Sowjetrepubliken Georgien, Armenien und Aserbaidschan wurden schrittweise zu einer politischen Einheit zusammengefasst und büßten große Teile ihrer ohnehin nur formal bestehenden Souveränität ein. Die so entstandene Transkaukasische Sozialistische Föderative Sowjetrepublik trat am 30. Dezember 1922 in die UdSSR ein.

Spätestens ab dem georgischen Volksaufstand im August 1924 gegen die sowjetischen Behörden nahm die Verfolgung und Beseitigung politischer Gegner in Georgien systematische Formen an. Vor allem die alte georgische Elite war von Vertreibungen und Morden betroffen, ab 1935 steigerte sich der Staatsterror nach der Ermordung eines hohen KP-Funktionärs enorm. Die vom gebürtigen

²⁸⁸ Fährnich, H. (2010): Geschichte Georgiens, S. 457

Georgier Stalin angeordneten Säuberungen führten zur Exekution und sibirischen Verbannung tausender Parteikader, aber richteten sich verstärkt auch gegen Vertreter der georgischen Intelligenz. „Der Terror führte zu solch hohen Menschenverlusten, dass sich negative wirtschaftliche Auswirkungen bemerkbar machten.“²⁸⁹ Durch das Inkrafttreten der neuen Verfassung der UdSSR wurde die TSFSR 1936 wieder aufgelöst und Georgien, Armenien und Aserbaidshan traten als selbstständige Sowjetrepubliken der UdSSR bei.

Abb. 6: Politische Einteilung der Kaukasusregion ab 1936



Quelle: <http://de.wikipedia.org/w/index.php?title=Datei:Caucasiamapussr.gif&filetimestamp=20110327044914>

2.1 Die Georgische Sozialistische Sowjetrepublik 1936 - 1991

Seit der Gründung der Georgischen SSR (Sowjet-Verfassung von 1937) besteht Georgien als Staat in den heutigen Grenzen. Dieser formell unabhängige Staat existierte bis zum Systemwechsel, der Anfang der 1990er-Jahre einsetzte.

Die Jahre bis zum zweiten Weltkrieg waren weiterhin vom stalinistischen Terror gekennzeichnet, vor allem Intellektuelle wurden verschleppt. Georgien war vom Krieg vor allem durch die Ausrichtung der Produktion auf die Bedürfnisse der Armee betroffen. Zudem herrschte abseits der Front akuter Arbeitskräftemangel,

²⁸⁹ Fähnrich, H. (2010): Geschichte Georgiens, S. 471

sodass Frauen, Kinder und Alte in Landwirtschaft und Betrieben eingesetzt werden mussten. Durch Stalins Parole vom „gerechten Verteidigungskrieg“ gegen den Faschismus gelang es trotz dieser Umstände jedoch, in der Bevölkerung Unterstützung zu gewinnen.

Die Ergebnisse des zweiten Weltkrieges festigten das Ansehen der UdSSR im Inneren, da diese durch Gebietsgewinne und die nukleare Waffentechnologie zur Großmacht aufgestiegen war. Gleichzeitig war die Erwartungshaltung groß, dass durch den 1946 verabschiedeten Fünfjahresplan die enormen Kriegsschäden an Industrie, Infrastruktur und Landwirtschaft schnell behoben werden könnten. In der Georgischen SSR waren die direkten Kriegsschäden zwar relativ gering, aber unzählige Invalide, rund 300.000 im Krieg getötete und die ausschließlich auf die Kriegsproduktion umgestellte Wirtschaft machten in der Nachkriegszeit massive Umwälzungen nötig. In allen städtischen Zentren des Landes wurden große Industrieanlagen in Betrieb genommen. Dies hatte eine enorme Wirtschaftsverflechtung mit anderen Sowjetrepubliken zur Folge, da zahlreiche Rohstoffe für die Produktion importiert werden mussten. Zudem wurden vermehrt russische Arbeiter angesiedelt, um den Arbeitskräftemangel auszugleichen.²⁹⁰ Diese Entwicklung führte auch zur Umstellung vieler georgischer Schulen in den Ballungszentren auf die russische Sprache und zur Abwanderung der Gebirgsbevölkerung in die Städte des Tieflandes.

Durch die spürbaren Erfolge und die schnelle Hebung des Lebensstandards blieb Kritik an diesen Veränderungen sehr begrenzt und wurde gegebenenfalls repressiv beantwortet. Im Visier der Geheimpolizei standen weiterhin vor allem Künstler, Wissenschaftler und Intellektuelle, deren Einfluss auf die Gesellschaft durch neuerliche Deportationen 1951 neuerlich verringert wurde. Nach dem Tod Stalins 1953 und der Hinrichtung seines engsten Vertrauten Beria, beide stammten aus Georgien, wurde die Phase des Staatsterrors von Stalins Nachfolger Nikita Chruschtschow hart verurteilt. Innerhalb der UdSSR entwickelte sich die Sichtweise, dass die Verbrechen unter Stalin und seinen Vertrauten auf deren georgische Herkunft zurückzuführen seien. Die ablehnende Haltung in der UdSSR gegenüber den Georgiern bestärkte Nationalismen und brachte vor allem Studenten und Jugendliche dazu, neuerlich die Unabhängigkeit zu fordern. Die daraus resultierenden Massenproteste im Jahr 1956 wurden auf Weisung Chruschtschows von russischen Soldaten mit Gewalt aufgelöst.

²⁹⁰ für eine detailliertere Beschreibung der industriellen Entwicklung siehe: Fähnrich, H. (2010): Geschichte Georgiens, S. 474 f.

Chruschtschows erklärtes Ziel war es in der Industrieproduktion die USA bis 1965 zu überholen. Dies hatte zwar eine weitere wirtschaftliche Modernisierung und Entwicklung zur Folge, doch blieben die staatlich vorgegebenen Ziele zu hoch gesteckt und Chruschtschow verlor in der Partei seinen Rückhalt. Bereits 1964 wurde er deshalb durch Breschnew ersetzt, der aber an der Linie seines Vorgängers festhielt. Georgien verzeichnete in den 1960er-Jahren ein beachtliches Wachstum, in Tiflis wurde eine U-Bahn gebaut, die Zahl der Kraftwerke erhöhte sich und die Landwirtschaft wurde für Tee, Wein und Zitrusfrüchte in der gesamten UdSSR geschätzt. Gleichzeitig standen die politischen Planvorgaben der wirtschaftlichen Entwicklung zunehmend im Wege, was zu Qualitätsverlusten und zu einem Ausweichen der Wirtschaft in den „Untergrund“ führte. Die wachsende Kluft zwischen dem ökonomisch Erreichbaren und den politischen Zielvorgaben begünstigte ein System der informellen Besteuerung und der Bestechung von Betriebsinspektoren, Verwaltungsbeamten und auch höheren Vertretern des Staates.

Wie Hensell betont, wies Georgien verglichen mit anderen Sowjetstaaten eine enorm ausgeprägte informelle Ökonomie auf. Diese wurde „nicht nur systematisch geduldet, sondern protektioniert und von Betriebsleitungen und Behörden gegen eine Beteiligung an den Gewinnen aktiv gefördert.“²⁹¹ Beleg dafür war etwa der enge Kontakt des ersten Sekretärs der georgischen KP, Wassili Mschawanadse, mit „Untergrund-Unternehmern“ die durch die Herstellung knapper Konsumgüter enormen Reichtum anhäufen konnten. Die Verflechtung der informellen Ökonomie mit höchsten staatlichen Kreisen bewirkte in den 1970er-Jahren zahlreiche von Moskau forcierte Anti-Korruptionskampagnen und die Absetzung Mschawanadses, aber die Bestechung blieb weiterhin fixer Bestandteil in Verwaltungsbereichen wie Wohnungsbau, Bildung und Justiz.²⁹² Georgien hat in dieser Phase eine Patrimonialisierung durchlaufen. Die sozialistische Autokratie basierte in den südlichen Sowjetstaaten auf „dichten klientelistischen und regional verwurzelten Netzwerken“²⁹³ in Partei und Staat. Verwandtschaftliche Beziehungen und die Großfamilie als dominante gesellschaftliche Struktur bewirkten, dass persönliche Kontakte enormen Stellenwert hatten.

²⁹¹ Fähnrich, H. (2010): Geschichte Georgiens, S. 474

²⁹² Einen guten Eindruck über die Verhältnisse im Georgien der 1970er-Jahre vermittelt die „Spiegel“-Reportage „So leben die Russen. Die Wirtschaft neben der Wirtschaft: Verbraucher in der UdSSR“ von Hedrick Smith; In: Der Spiegel Nr. 11/1976, S. 150 ff.

²⁹³ Hensell, S. (2009): Die Willkür des Staates, S. 163

Für die „gewöhnliche“ Bevölkerung wurden die Widersprüche des sowjetischen Sozialismus immer sichtbarer: Zur wirtschaftlichen Stagnation gesellte sich die illegitime Herrschaftsweise, die Parteidespotie, ausufernde Korruption und die Unterdrückung nationaler Eigenständigkeit. Kritische Sichtweisen wurden mit immer härteren Mitteln der Repression bekämpft, sodass sich eine Reihe kleiner Widerstandsgruppen bildete, die gegen die Unterdrückung der georgischen Sprache und Nation auftraten. Zu Massenmobilisierungen kam es abermals 1978, als die dritte Verfassung der UdSSR die Streichung des Artikels vorsah, der Georgisch als Staatssprache festlegte. Am 12. April kam es zu Massenprotesten, die in einer Beibehaltung des Artikels endeten. Föhnrich zufolge konnte Eduard Schewardnadse die politische Führung in Moskau dazu bewegen, nachzugeben.

Dennoch war die Politik der Russifizierung unter Breschnew stark ausgebaut worden. Die Ansiedelung russischer Bevölkerung in den Industriezentren wurde forciert, immer mehr Schulen wurden russischsprachig und an den Hochschulen mussten Dokumente und Arbeiten auf Russisch verfasst oder übersetzt werden. Über die Erreichung wissenschaftlicher Grade entschied nicht die jeweilige Hochschule, sondern die russische „Höchste Attestatskommission.“ Die Erlangung eines akademischen Grades wurde auf diese Weise stark von der Loyalität gegenüber den Machthabern abhängig. Die politischen Debatten auf den Parteitag wurden ebenfalls auf Russisch geführt und im Programm von Rundfunk und Fernsehen stieg der Anteil russischer Sendungen stark an.

2.2 Liberalisierung der Georgischen SSR

Nach Breschnews Tod 1982 stoppte die Politik der Russifizierung, da die KPdSU nach den kurzen Amtsperioden von Andropow und Tscherenko intern eine Erneuerung anstreben musste. 1985 wurde Michail Gorbatschow erster Sekretär des Zentralkomitees der KPdSU und Schewardnadse Außenminister der UdSSR. Gorbatschow verfolgte eine Politik der Liberalisierung, gleichzeitig war er strikt gegen eine stärkere Unabhängigkeit der Sowjetrepubliken. Die von Gorbatschow geduldete Möglichkeit, in den Medien öffentlich Kritik zu üben, machte den Staat zeitweise unregierbar, zumal auch Probleme mit ungelösten Nationalitätenkonflikten zwischen und innerhalb der Sowjetrepubliken artikuliert werden konnten. „In dieser Situation (...) schürten russische Geheimdienstkräfte nationale Konflikte innerhalb Georgiens. Sie wiegelten abchasische und

ossetische Bevölkerungsteile dazu auf, Forderungen nach einer Unabhängigkeit von Georgien zu stellen.“²⁹⁴

Ab 1988 formierte sich eine Reihe oppositioneller Gruppierungen, die für die Unabhängigkeit Georgiens eintraten. Belebt wurde diese Entwicklung abermals durch eine neue Verfassung unter Gorbatschow, die das bislang ohnehin nur formal vorhandene Recht der Sowjetrepubliken abschaffte, aus der UdSSR auszutreten. Nachdem im April 1989 neuerlich mit militärischer Gewalt gegen Demonstranten in Tiflis vorgegangen worden war, radikalisierte sich ein Teil der oppositionellen Gruppen, während andere weiterhin auf den moderaten Kurs setzten.²⁹⁵ Die georgischen Oppositionsgruppen forderten jedoch die Unabhängigkeit weiterhin mit großer Einigkeit ein und stimmten sich im „Nationalen Befreiungskomitee“ untereinander ab. Die Zahl der Parteien in diesem Gremium wuchs konstant an, wodurch sich eine Vielzahl unterschiedlicher Vorstellungen ergab, wie die Unabhängigkeit erreicht und ausgestaltet werden solle. Auf Druck dieser Bewegung verurteilte der Oberste Rat der Georgischen SSR im März 1990 den Angriff der Roten Armee im Jahr 1921 als völkerrechtswidrige Okkupation. Gleichzeitig wurden alle Gesetze und Dekrete – einschließlich des Eintritts in die UdSSR – die nach 1921 erlassen worden waren, für nichtig erklärt. Es wurde zudem der Beschluss gefasst „allgemeine Wahlen zum höchsten gesetzgebenden Staatsorgan abzuhalten.“²⁹⁶

Die anberaumten Wahlen wurden von den radikaleren Oppositionsgruppen als unannehmbar betrachtet. Sie beriefen eine Konferenz aller oppositionellen Strömungen ein, aus der das so genannte „Nationale Forum“ entstand und das zu einem gemeinsamen Boykott der Wahlen durch alle Oppositionsparteien führte. In weiterer Folge gab es in Georgien verschiedene Machtzentren: Zum einen rund um die radikalen Oppositionsgruppen, die einen Nationalkongress gebildet hatten. Die gemäßigeren Kräfte sammelten sich hingegen im politischen Block „Runder Tisch.“ Den beiden Oppositionsblöcken stand die nach wie vor amtierende Sowjetregierung gegenüber. Durch den Verlust an Steuerungsmacht der offiziellen Machthaber und durch die rivalisierenden politischen Gruppen, kam es verstärkt zu „Willkür und Gewalt in der Gesellschaft, während sich die wirtschaftliche Lage verschlechterte. Ethnische Konflikte brachen auf und nahmen bedrohlichen Charakter an,“²⁹⁷ schreibt Fähnrich. Im August 1990 wurde

²⁹⁴ Fähnrich, H. (2010): Geschichte Georgiens, S. 485

²⁹⁵ für eine genaue Übersicht der verschiedenen Gruppierungen, ihrer Ausrichtung und politischen Vertreter siehe: Fähnrich, H. (2010): Geschichte Georgiens, S. 484 ff.

²⁹⁶ Fähnrich, H. (2010): Geschichte Georgiens, S. 489

²⁹⁷ Fähnrich, H. (2010): Geschichte Georgiens, S. 490

von der georgischen Sowjetführung die Abhaltung einer Mehrparteienwahl im Oktober beschlossen. Russland, das unter Gorbatschow innenpolitisch ebenfalls in eine Legitimitäts- und Wirtschaftskrise schlitterte, versuchte durch verstärkte Interventionen im Kaukasus seinen dortigen Einfluss zu sichern.

3. Zwischenbilanz

An dieser Stelle muss eine erste Bilanz gezogen werden, welche der von Merkel genannten Liberalisierungsursachen auf die Entwicklung in Georgien zutreffen. Darüber hinaus gilt es zu bewerten, welche internen Ursachen und externen Voraussetzungen für Staatszerfall sich bis zum Beginn des Systemwechsels ausmachen lassen. Zusätzlich muss auch der Typus des Liberalisierungsverlaufs bestimmt werden, dem die Systemöffnung in Georgien zuzuordnen ist. Eine Analyse der einzelnen staatlichen Defizite (in den drei Kernfunktionen) und der Faktoren defizitärer Staatlichkeit erfolgt erst im Anschluss anhand der weiteren historischen Darstellung. In gemeinsamer Betrachtung der Georgischen SSR und der Republik Georgien soll der Entstehungskontext und –Zeitpunkt der destabilisierenden Faktoren identifiziert werden. Dadurch soll gezeigt werden, wie die Kennzeichen zerfallener Staatlichkeit in der historischen Entwicklung und insbesondere nach dem Systemwechsel entstanden sind.

3.1 Interne und externe Liberalisierungsursachen

In der unmittelbaren Nachkriegszeit war die Legitimität des Systems durch den zentralistisch organisierten und sehr raschen Wiederaufbau sehr hoch. Die rasche Steigerung der Wirtschaftsleistung ermöglichte großen Teilen der Bevölkerung vergleichsweise gute und sichere Lebensbedingungen. *Die ökonomische Ineffizienz* des georgischen Staates, wie allgemein auch der gesamten UdSSR wird aber ab den späten 1960er-Jahren für weite Teile der Bevölkerung offensichtlich. In nahezu allen industriellen und landwirtschaftlichen Betrieben können die Planvorgaben nicht mehr erreicht werden, auf viele knappe Konsumgüter gibt es lange Wartezeiten. Die Vorteile *ökonomischer Effizienz* werden der Bevölkerung in zunehmendem Maße durch den florierenden Schwarzmarkt und den Reichtum der „Untergrund-Unternehmer“ vor Augen geführt.

Als *politisches Schlüsselereignis* kann die Nachfolgekrise in der KPdSU nach dem Tod von Breschnew 1982 interpretiert werden. Seine betagten Nachfolger Andropow und Tscherenko standen nach innen wie außen als Symbol für die Dringlichkeit einer Erneuerung der Partei und des Systems. Dies erhöhte

innerhalb der Sowjetunion die Chancen für reformorientierte Politiker wie Gorbatschow. Seine Ankündigung von Glasnost und Perestroika kann aufgrund der heftigen zivilgesellschaftlichen Reaktion in allen Sowjetrepubliken als Schlüsselereignis gesehen werden.

Der *Wegfall externer Unterstützung* hat großen Einfluss auf die Liberalisierung Georgiens. Die externe Unterstützung betraf in der Georgischen SSR zwei wichtige Aspekte der Staatlichkeit: Erstens gab es innerhalb der Sowjetunion – abseits von Preisschwankungen des Weltmarkts – einen ständigen zentral gesteuerten Austausch von Rohstoffen und Ressourcen, um die Planvorgaben in der Produktion zu erfüllen. Neben dieser finanziellen und materiellen Versorgung gab es aber auch die zweite, wesentlich wichtigere, militärische Unterstützung im Sicherheitsbereich.

Dominoeffekte spielen im gesamten postsowjetischen Raum eine entscheidende Rolle. Durch die besonders enge Koppelung der Kommunistischen Parteien und der hierarchischen Überordnung des Zentralkomitees der KPdSU hatten auch nur geringfügige Abänderungen am politischen Kurs in Moskau – insbesondere aber die zäsurartigen Änderungen unter Gorbatschow – direkten Einfluss auf die Politik in den verschiedenen Sowjetrepubliken.

Kriegsniederlagen spielen für die in dieser Arbeit angestellten Überlegungen keine relevante Rolle, da der Zusammenbruch der Sowjetunion fast ausschließlich aus der wirtschaftlichen und sozialen „Niederlage“ im Inneren zu erklären ist.

3.2 Liberalisierungstypus

Der Verlauf der Liberalisierung der Georgischen SSR ist nicht eindeutig einem Typus zuzuordnen. Wie bereits im Kapitel über Systemtransformation erläutert, handelt es sich um konstruierte Idealtypen, die in der Realität meist nur als Mischformen vorkommen. Angesichts der historischen Entwicklung, müssen für Georgien sogar vier der genannten Typen in Betracht gezogen werden.

Der *Zerfall und die Neugründung von Staaten* ist bei flüchtiger Betrachtung am deutlichsten auf das Beispiel Georgiens anzuwenden. Der Rückzug der Sowjetunion kommt dem Zerfall eines Imperiums gleich, auf dessen Territorium sich neue, unabhängige Staaten bilden. Zwar hängt die historische Entwicklung Georgiens in dieser Phase eindeutig mit den von Merkel genannten Liberalisierungsursachen (vor allem dem Wegfall der externen Unterstützung) zusammen, allerdings bestand die Sowjetunion formell noch etliche Monate länger, als die Georgische SSR.

In Folge dessen kam es anfangs auch zu einer *Liberalisierung „von oben.“* Die von Gorbatschow entworfenen Reformen spiegeln den Versuch der alten Elite wieder, demokratischere Strukturen zu schaffen, ohne dabei den eigenen Einfluss vollständig zu verlieren. Gleichzeitig waren aber insbesondere in Georgien aufgrund der nationalen Unabhängigkeitsbewegung bereits vor Gorbatschow Voraussetzungen für eine *Liberalisierung „von unten“* gegeben. Unter Chruschtschow und Breschnew kam es immer wieder zu Massenmobilisierungen (z.B.: 1978), die aber aufgrund der sicherheitspolitischen Einbettung in die UdSSR zu keiner faktischen Liberalisierung führten.

Das Ergebnis dieser Konstellation waren zwischen Regimeeliten und oppositionellen Kräften *ausgehandelte Liberalisierungsschritte*. Die georgischen Oppositionsgruppen stimmten sich ab 1988 im „Nationalen Befreiungskomitee“ untereinander ab. Auf Druck dieser Bewegung wurden alle Gesetze und Dekrete – einschließlich des Eintritts in die UdSSR – die nach 1921 erlassen worden waren, für nichtig erklärt. Im August 1990 wurde von der georgischen Sowjetführung die Abhaltung einer Mehrparteienwahl im Oktober beschlossen.

3.3 Externe Voraussetzungen und interne Ursachen für Staatszerfall

Wie dieser historische Überblick zeigt, waren Ansätze moderner Staatlichkeit in Georgien schon relativ früh zu erkennen, wenngleich diese kaum die historische Gelegenheit bekamen, sich zu verfestigen. Die Gebiete des heutigen Georgiens waren bereits seit dem 14. Jahrhundert Spielball der Interessen von Osmanen, russischen Zaren und des Perserreichs, bevor sie weitere sieben Jahrzehnte lang in Abhängigkeit von Russland als Sowjetstaat existierten. Bereits in dieser historischen Tatsache beginnt sich die erste grundlegende externe Voraussetzung für Staatszerfall herauszukristallisieren, die Büttner aufzeigt: Georgien war in seiner Geschichte nie Ausgangspunkt oder Kernland eines Großreiches, sondern immer an deren „Rändern.“ Aufgrund dieser *Lage in der Peripherie* war es stets mit wechselnden Herrschaftseinflüssen und –anforderungen konfrontiert und musste sich als „offenes System“ diesen Reizen anpassen.

Anders verhält es sich mit den beiden weiteren externen Voraussetzungen: Auch im modernen Zeitalter, als es die *äußere Souveränität* schon als Kategorie im internationalen System gab, war diese aufgrund der russischen „Oberhoheit“ bis 1990/91 nicht gegeben. Damit war in der Sowjetära die zweite von Büttner genannte Voraussetzung für Staatszerfall de facto nicht gegeben. Ebenso verhält es sich mit dem *Wandel von der bipolaren zur multipolaren Weltordnung*, der sich naturgemäß erst nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion ereignen

konnte. Davor herrschte ein Höchstmaß an „importierter“ Stabilität. Vor allem die Sicherheitsfunktion wurde von Russland gewährleistet. Die Abgabe von staatlichen Agenden wie der Sicherung des Territoriums hat in Georgien eine Geschichte, die bereits Ende des 18. Jahrhunderts ihren Anfang nimmt.

Die mangelnde soziale Kohäsion zwischen Staat und Gesellschaft beginnt in Georgien bereits mit der Sowjetisierung und dem Sturz der demokratischen Regierung durch die Bolschewiken Anfang der 1920er-Jahre. Die russische Zarenherrschaft hatte bereits zu einer starken nationalen Unabhängigkeitsbewegung beigetragen (Bauernaufstände 1905). Die Besetzung durch die Rote Armee wurde in der georgischen Bevölkerung als Renaissance der Zarenherrschaft wahrgenommen. Die Auflösung Georgiens in der TSFSR führte dazu, dass die politische Ordnung von Beginn an kaum Akzeptanz hatte. Die Skepsis gegenüber dem sowjetischen System war bis zu dessen Ende ein ständiger Begleiter georgischer Politik und Sicherheitsüberlegungen.

Das Problem der *delegitimierten Eliten* steht besonders in Georgien in engem Zusammenhang mit jenem der *dysfunktionalen Institutionen*. Das als „Schweiz des Kaukasus“ bezeichnete Land hatte in den späten 1950er- und 1960er-Jahren eine vergleichsweise hoch gebildete und wohlhabende Bevölkerung, beliebte landwirtschaftliche Produkte und einen florierenden Tourismus am Schwarzen Meer. Die wirtschaftliche Stagnation in der gesamten UdSSR bekam Georgien deshalb stärker zu spüren, als geringer entwickelte Sowjetrepubliken. Gleichzeitig hatte die „mündige“ Bevölkerung eine höhere Erwartungshaltung an die Politik, etwas gegen die rückläufige Produktion und die Qualitätsverluste zu unternehmen. Statt Reformen zur Verbesserung der wirtschaftlichen Lage, kam es – pointiert ausgedrückt – in weiten Kreisen von Politik und Verwaltung jedoch meist nur zur Verbesserung der persönlichen Lage des jeweiligen Amtsinhabers.

4. Demokratisierung

Die Phase der Institutionalisierung der Demokratie ist mit großer Unsicherheit verbunden, weil der alte politische Bezugsrahmen verschwindet oder verschwunden ist, die neuen demokratischen Regeln und Institutionen aber noch nicht vorhanden, oder gefestigt sind. „Die politischen Akteure besitzen deshalb einen Handlungsspielraum der weit größer ist, als in konsolidierten Demokratien, wo bindende Normen, etablierte Institutionen und sozial verankerte Interessen den Manövrierraum der politischen Eliten erheblich einschränken.“²⁹⁸

²⁹⁸ Merkel, W. (2010): Systemtransformation, S. 106

Bei den Wahlen im Oktober 1990 erreichte die Gruppierung „Runder Tisch – Freies Georgien“ unter Swiad Gamsachurdia mit mehr als 62 Prozent der Stimmen eine große Mehrheit unter den 14 angetretenen Parteien und Bündnissen. Die Kommunistische Partei belegte mit großem Abstand den zweiten Platz. Nachdem die Georgische KP von der Spitze des Staates verdrängt war, und am 11. Dezember 1990 das Gesetz über die Auflösung des „Südossetischen Autonomen Gebietes“ verabschiedet wurde, nahm die Unterstützung der separatistischen Bewegungen durch russische Politiker und die in Georgien stationierten russischen Truppen stark zu. Bereits im Dezember wurde Wladislaw Ardsinba, der zuvor Jahrzehnte lang verschiedene politische Ämter in der UdSSR inne hatte, zum Vorsitzenden des obersten Rates Abchasiens gewählt und auch im Norden Georgiens wurde die „Republik Südossetien“ ausgerufen. In beiden Landesteilen kam es zu bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen georgischer Nationalgarde und (sowjetisch unterstützten) bewaffneten Separatisten.

Unter den Spannungen brach die angeschlagene Wirtschaft Georgiens vorübergehend zusammen. Weite Teile der Bevölkerung litten unter Lebensmittelmangel und rasanter Inflation. Wie Fähnrich betont schürte der russische Geheimdienst in dieser Situation gezielt „den Missmut des Volkes über die ökonomischen und sozialen Folgen des politischen Umbruchs.“²⁹⁹ Trotz dieser Probleme erklärte sich die „Republik Georgien“ als unabhängig, Gamsachurdia wurde zunächst Interimspräsident und durch Wahlen am 26. Mai 1991 im Amt bestätigt. Nach dem Inkrafttreten verschiedener Übergangsregelungen wurde am 31. März 1991 ein Referendum über die Unabhängigkeit abgehalten, an dem 90 Prozent der Bevölkerung teilnahmen und sich für die Reaktivierung der Unabhängigkeitserklärung von 1921 aussprachen.

4.1 Die Phase des Bürgerkriegs

Auf Basis der siebzig Jahre alten Unabhängigkeitserklärung galten Gamsachurdias Bemühungen unmittelbar nach der Wahl der Wiederherstellung der territorialen Integrität. Am 15. September legte er fest, dass die sowjetischen Truppen als Okkupationstruppen betrachtet und mit der russischen Regierung Verhandlungen über den Abzug aufgenommen werden müssen. Sowjetisches Eigentum auf georgischem Boden sollte in den Besitz des Staates übergehen. Diese Ankündigungen führten schnell zu einer wachsenden Zahl an Akteuren, die in der Sowjetära durch Korruption oder Untergrundgeschäfte zu Reichtum gekommen waren und nun eine Entmachtung und Enteignung fürchteten.

²⁹⁹ Fähnrich, H. (2010): Geschichte Georgiens, S. 494

Gleichzeitig wandten sich zunehmend auch Intellektuelle gegen die weit reichenden Vollmachten und den autoritären Führungsstil des Präsidenten. Die Situation der Bevölkerung und die Koalition dieser beiden unterschiedlichen, gesellschaftlich sehr einflussreichen Akteursgruppen brachte Ende 1991 abermals einen politischen Umsturz.

Während die UdSSR kurz zuvor offiziell aufgelöst worden war, kam am 22. Dezember 1991 zu einem bewaffneten Angriff oppositioneller und russischer Streitkräfte auf das Parlamentsgebäude und den Regierungspalast im Zentrum von Tiflis. Nach tagelangen Kämpfen mit großen Verlusten auf beiden Seiten flüchtete Gamsachurdia am 6. Jänner 1992 nach Armenien. Die Macht ging auf einen Militärrat über. Geleitet wurde dieser von drei einflussreichen Persönlichkeiten, die aus unterschiedlichen Interessen gemeinsam den Putsch gegen Gamsachurdia initiiert hatten: Tengis Sigua, dem kurz zuvor aus Gamsachurdias Kabinett ausgeschiedenen Ex-Premierminister, vom Kommandanten der Nationalgarde, Tengis Kitowani, und dem bereits früher wegen Raubmordes verurteilten Dshaba Ioseliani, der Befehlshaber einer gefürchteten paramilitärischen Truppe (Mchedrioni) war.

Der Militärrat verursachte eine Legitimitätskrise, denn „die Zivilbevölkerung lebte in einer Atmosphäre der Unsicherheit und musste ständig blutige Übergriffe der militärischen Verbände Ioselianis und Kitowanis befürchten.“³⁰⁰ Zwischen bewaffneten Anhängern Gamsachurdias und den verschiedenen Truppen des Militärrates kam es ab Anfang 1992 zu einer bürgerkriegsartigen Situation in fast allen Teilen (Ausnahme Adscharien) Georgiens. Vor allem die „Soldateska, die sie (Anm.: Kitowani und Ioseliani) um sich geschart hatten, tat sich bald durch gewaltsame Übergriffe gegen die eigene Bevölkerung, durch Vandalismus und Raub hervor.“³⁰¹ Zusätzlich verschärften die russisch unterstützten separatistischen Konflikte in Abchasien und Südossetien weiterhin die Lage, weswegen Intellektuelle auf den Militärrat einwirkten, Eduard Schewardnadse mit der staatlichen Führung zu beauftragen. Schewardnadse galt als erfahrener georgischer Politiker mit hohem Ansehen in der Bevölkerung, aber auch mit guten Kontakten ins russische Machtzentrum.

Im März 1992 wurde Schewardnadse vom Militärrat zum Chef des Staatsrates ernannt, ohne jedoch Verfügungsgewalt über das Militär zu bekommen, da diese beim weiterhin bestehenden Militärrat blieb. Die (partielle) Machtübergabe an Schewardnadse wurde im Oktober 1992 durch Parlamentswahlen formal

³⁰⁰ Fährnrich, H. (2010): Geschichte Georgiens, S. 495

³⁰¹ Fährnrich, H. (2010): Geschichte Georgiens, S. 495

legitimiert. Der bürgerkriegsähnliche Zustand blieb aber vorerst auch unter Schewardnadse bestehen, vor allem in der Region Mingrelien kämpften Verbände des gestürzten Präsidenten Gamsachuridia gegen die Nationalgarde und die Mchedrioni. In diesem Umfeld und Angesichts der schlechten wirtschaftlichen Lage stieg die Kriminalität stark an, bewaffneter Raub, Plünderungen und Mord wurden alltägliche Probleme.

Ein neuerlicher Versuch des georgischen Staates im August 1992 den immer weiter fortgeschrittenen und verbreiteten Separatismus in Abchasien militärisch zu beenden, führte zu einem schnellen Eingreifen der russischen Armee mit schwerer Artillerie und der Luftwaffe. Die Kämpfe dauerten bis Ende 1993 und als sich die unterlegenen georgischen Streitkräfte zurückgezogen hatten, kam es zur Vertreibung von rund 300.000 Georgiern aus den abchasischen Gebieten. Die Verödung der „gesäuberten“ Landstriche und die hohe Zahl an „internally displaced persons“ wurden so ebenfalls zu einem beträchtlichen Problem.

Im restlichen Staat konnte in den Kämpfen zwischen militärischen Verbänden des inzwischen zurückgekehrten Gamsachurdia und den Truppen von Ioseliani und Kitowani keine Seite die Oberhand gewinnen, weswegen Schewardnadse um russische Unterstützung ansuchte. Gamsachurdias Freiwilligen-Miliz wurde von russischen Spezialeinheiten schnell besiegt, er selbst starb am 31. Dezember 1993 unter bis heute nicht geklärten Umständen. Nach seinem Tod häuften sich Attentate auf politische Persönlichkeiten und die Kriminalität geriet außer Kontrolle, zumal auch der Aufbau von Polizei und anderen Sicherheitsorganen stagnierte.

Durch die Konfrontation mit Russland und den Verlust von Absatzmärkten und Rohstoffen aus den anderen postsowjetischen Staaten konnte sich die georgische Wirtschaft kaum erholen. Um die Situation mit Russland zu entschärfen und dadurch neue Chancen für die wirtschaftliche Entwicklung zu ermöglichen, entschied Schewardnadse im Dezember 1993, dass Georgien der Gemeinschaft unabhängiger Staaten (GUS) beitreten soll. Vordringliches Ziel war die Konsolidierung und Legitimierung der staatlichen Gewalt, um die immer noch in den planwirtschaftlichen Strukturen eingebettete Ökonomie modernisieren und Aufschwung ermöglichen zu können. Mit diesem Ziel setzte Schewardnadse eine Verfassungskommission unter seiner Leitung ein, die eine stark an der Macht des Präsidenten orientierte Verfassung ausarbeitete.

4.2 Verfassung und Konsolidierung ab 1995

Am 24. August 1995 wurde die Verfassung vom Parlament angenommen. Schewardnadse Partei „Georgische Bürgerunion“ siegte bei den anschließenden Parlamentswahlen, wodurch er nach mehr als drei Jahren an der Staatsspitze erstmals demokratisch legitimiert worden war. Schewardnadse wurde, aufgrund der per Verfassung vorgesehenen Machtkonzentration beim Präsidenten, Staatschef und Regierungschef in Personalunion.

Nach einem Attentatsversuch auf Schewardnadse war dessen oberstes Ziel nach den Wahlen, die nicht-staatlichen Militärverbände im Land zu entwaffnen und aufzulösen. Es kam zu zahlreichen Verhaftungen und Verurteilungen und erstmals seit Anfang 1991 zu einer Befriedung im Großteil des Landes. Dieser politischen Entspannung und Stabilisierung stand jedoch das Problem gegenüber, dass die georgische Wirtschaftsleistung in den fünf Jahren der Transition vom Niveau eines vergleichsweise wohlhabenden Sowjetstaates auf jenes der ärmsten Entwicklungsländer gefallen war. Um an Mittel für die Bereitstellung der elementarsten staatlichen Leitungen zu kommen, wurde Staats- und Genossenschaftseigentum eilig privatisiert. Oftmals traten reiche russische Unternehmer als Käufer auf.

Demgegenüber war die Regierung Schewardnadse außenpolitisch durchaus erfolgreich. Georgien wurde international anerkannt, 1992 in die UNO aufgenommen, 1994 startete die Teilname an der NATO-Partnerschaft für den Frieden und seit 1999 ist das Land in Europarat und WTO vertreten. „Mit westlicher Hilfe vollzog Georgien eine Währungsreform, führte als neue Geldeinheit Lari und Tetri ein, unterstellte sein Finanzsystem internationaler Kontrolle und erhielt Kredite vom Internationalen Währungsfonds und von der Weltbank.“³⁰² Diese Ausrichtung auf den Westen bei gleichzeitiger Mitgliedschaft in der GUS bewirkte zweierlei: Ein stärkeres Engagement Europas in politischen Fragen der Region und – damit zusammenhängend – eine weitere Intensivierung der russischen Bemühungen, in Georgien Einfluss zu behalten.

Beispielsweise wurden die Beziehungen zur autonomen Region Adscharien vertieft und die Machtposition des dortigen Präsidenten Aslan Abaschidse ausgebaut. Die Region war von den kriegesischen Konflikten in der ersten Hälfte der 1990er-Jahre weitaus weniger betroffen, als der Rest Georgiens. Die eindeutig bessere wirtschaftliche Situation in seinem Einflussgebiet stärkte seine Position gegenüber Tiflis, weswegen die Spannungen zwischen der Regierung und Abaschidse zunahmen. Bei den Parlamentswahlen im Oktober 1999 gewann

³⁰² Fährnrich, H. (2010): Geschichte Georgiens, S. 499

abermals Schewardnadses „Bürgerunion,“ aber auch das Bündnis „Georgiens Wiedergeburt“ des adscharischen Autonomieführers Abaschidse konnte Mandate gewinnen. Bei den Präsidentschaftswahlen im April 2000 konnte sich Schewardnadse aber noch im Amt behaupten.

Aufgrund der weiterhin wirtschaftlich angespannten Lebenssituation großer Teile der Bevölkerung kam es 2001 neuerlich zu Massenprotesten, nachdem der kritische Fernsehsender „Rustawi“ vom Staatsschutz durchsucht worden war. Die Proteste wurden aufgrund der gravierenden Korruptionsprobleme auch von Politikern aus Schewardnadses Umfeld mitgetragen. Etwa legte Parlamentspräsident Schwania aus Protest sein Amt nieder und forderte in einem offenen Brief, Schritte gegen die Missstände zu setzen. Es gab hohe Arbeitslosigkeit, eine Energiekrise, kaum funktionierende Infrastruktur, Probleme mit der Trinkwasserversorgung und Staatsbediensteten wurden mehrere Monate keine Löhne ausbezahlt. „Unter diesen Umständen wurde der Raub von Staatseigentum zu einer gewöhnlichen Erscheinung,“³⁰³ so Fähnrichs Befund. Ein weiterer politischer Gefährte Schewardnadses, Justizminister Micheil Saakaschwili gründet in dieser Situation 2002 mit Mitgliedern der in mehrere Parteien zerfallenen Bürgerunion die „Nationale Bewegung zur Unterstützung der Reformen und der Demokratie.“ Der ehemalige Parlamentspräsident Schwania gründete die „Vereinigten Demokraten.“

Bei der turnusmäßigen Parlamentswahl am 2. November 2003 errang Schewardnadses Partei „Für ein neues Georgien“ erneut den ersten Platz. Abaschidses Partei „Georgiens Wiedergeburt“ stellte inzwischen ebenfalls eine wesentliche politische Kraft dar und bekam die zweitmeisten Stimmen, während Saakaschwilis „Nationale Bewegung“ im offiziellen Ergebnis nur den dritten Platz erreichte. Daraufhin kam es – wegen des oppositionellen Vorwurfs der Wahlfälschung – zu anhaltenden Protesten im ganzen Land. Die von Saakaschwili geführte Opposition stürmte das Parlamentsgebäude und Schewardnadse verhängte den Ausnahmezustand. Nach wochenlangen Protesten und internationalen sowie russischen Vermittlungen, trat Schewardnadse im Zuge der „Rosenrevolution“ zurück. Die Staatsgeschäfte gingen interimistisch auf Parlamentspräsidentin Nino Burdshanadse über, die gemeinsam mit Saakaschwili Neuwahlen forderte. Am 4. Jänner 2004 wurde Saakaschwili bei vorgezogenen Wahlen mit 96 Prozent der Stimmen zum Präsidenten gewählt.

Der abchasische Präsident Abaschidse reagierte auf Saakaschwilis Versprechen, Georgien nach westlichem Vorbild zu reformieren, mit der Schließung der

³⁰³ Fähnrich, H. (2010): Geschichte Georgiens, S. 500

Grenzen der autonomen Provinz. Er verweigerte zudem weiterhin Steuern nach Tiflis abzuführen. Doch Abaschidses Macht und Ansehen in Abchasien verringerte sich durch die Politik der Abschottung kontinuierlich, sodass er nach 13 Jahren an der Spitze der Region am 6. Mai 2004 ins Moskauer Exil gehen musste und Adscharien wieder dem georgischen Staat unterstellt werden konnte. Der innenpolitische Erfolg für Saakaschwili war enorm, dem nun zugetraut wurde, die angekündigten Vorhaben umsetzen zu können. Saakaschwili mäßigte sich merkbar im Ton (er bezeichnete die russischen Truppen in Georgien wiederholt als „Friedenstruppen“) und versuchte durch Anreize und ein besseres Verhältnis zu Russland, die abgetrennten Gebiete langfristig zu einer Aufgabe ihrer Autonomie zu bewegen. Der innenpolitische Erfolg Saakaschwilis und die Beruhigung der Situation Georgiens erregte Skepsis in der russischen Führung, die veranlasste, dass der Bevölkerung Abchasiens und Südossetiens russische Föderationspässe ausgestellt wurden.

Je mehr sich die Arbeit der georgischen Regierung auf die Reintegration der beiden autonomen Gebiete konzentrierte, desto schlechter wurde die ohnehin nur begrenzte Leistungsfähigkeit in anderen Bereichen des Staates. Die Stagnation politischer und wirtschaftlicher Reformen und der schon unter Schewardnadse heftig kritisierte Verkauf von Staatseigentum an russische Oligarchen, untergruben zusehends den Rückhalt des Präsidenten in der Bevölkerung. Am 8. November 2007 verhängte Saakaschwili für zwei Wochen den Ausnahmezustand nach Massendemonstrationen und einem angeblichen Putschversuch. Gleichzeitig kündigte er an, den geforderten Neuwahlen am 5. Jänner 2008 zuzustimmen.

Innenpolitisch angeschlagen und mit rund 53 Prozent der Stimmen bei den Neuwahlen nur knapp im Amt bestätigt, wollte Saakaschwili den Erfolg von 2004 in Adscharien wiederholen und bereitete eine militärische Offensive gegen das abtrünnige Südossetien vor, die im August 2008 startete. Russland reagierte mit einem massiven Gegenschlag, bei dem kurzzeitig große Teile Georgiens besetzt wurden. Nach intensiven internationalen Protesten gegen dieses Vorgehen, kündigte das russische Militär den Rückzug an, der allerdings nur langsam umgesetzt und neuerlich zu einer Belastung der georgisch-russischen Beziehungen wurde.

Die Auseinandersetzung hat die Fragmentierung des georgischen Territoriums zusätzlich gefestigt. Die restliche, zuvor noch in Abchasien und Südossetien ansässige, georgische Bevölkerung wurde nun auch vertrieben. In Abchasien wurde das Gebiet auf den oberen Teil des Kodori-Tals ausgeweitet und Russland

erkannte die beiden Provinzen nun offiziell als unabhängige Staaten an. Der Druck auf Saakaschwili wuchs durch den August-Krieg noch weiter an, weil ihm die Opposition angesichts der enormen Kriegsschäden vorwarf, nicht im Interesse des Landes gehandelt zu haben und diktatorisch vorzugehen. Durch die russische Staatsbürgerschaft der abchasischen und südossetischen Bevölkerung und den seit Anfang der 1990er-Jahre unveränderten innerstaatlichen Grenzen hat sich die Fragmentierung Georgiens bereits beträchtlich verstetigt. Die kurz- und mittelfristigen Chancen des georgischen Staates, die abtrünnigen Gebiete reintegrieren zu können, müssen deshalb als gering eingestuft werden.

5. Fazit: Defizitäre Staatlichkeit vor und nach dem Systemwechsel

Nachdem unter Punkt 3 bereits der Stellenwert der verschiedenen externen und internen Voraussetzungen und Ursachen, anhand des historischen Überblicks für die Georgische SSR abgesteckt wurde, muss nun auf die gleiche Weise beurteilt werden, welche weiteren Defizite und Faktoren ihre Wurzeln bereits vor dem Systemwechsel haben und welche eindeutig erst nach der Sowjetära entstanden sind. Zur besseren Übersichtlichkeit, werden jene Defizite und Faktoren, die bereits schon vor dem Systemwechsel entstanden sind, durch stärkere Schrift gekennzeichnet. Dies bedeutet allerdings nicht automatisch, dass diese Faktoren den Systemwechsel überdauert haben. Schließlich ist aufgrund der theoretisch herausgearbeiteten Zusammenhänge zu vermuten, dass einige der im autokratischen System relevanten Defizite und Faktoren durch den Systemwechsel überwunden werden konnten.

5.1 Defizite in den staatlichen Kernfunktionen

Sicherheitsfunktion:

- Der ***Zustand der staatlichen Sicherheitsapparate*** war vor dem Systemwechsel stark differenziert. Im Inneren waren der Geheimdienst und die Polizei hoch effiziente (und gefürchtete) Organe der Staatssicherheit. Zum Schutz nach außen war die mit sehr geringen Kapazitäten ausgestattete Armee hingegen kaum geeignet. Die Verteidigung des Territoriums und der äußeren Souveränität waren durch die Einbettung in die UdSSR von untergeordneter Bedeutung.

Dies wurde nach dem Systemwechsel zum Problem, weil die milizartige Nationalgarde stets in die gewalttätigen Machtkämpfe Anfang der 1990er-Jahre verwickelt war. Im Kontakt mit der Polizei war nach dem Umsturz für den Großteil der Bevölkerung die ausufernde Korruption am

deutlichsten bemerkbar. Die geringen Löhne begünstigten die Bestechlichkeit der Sicherheitsbehörden. Nach der Machtübernahme durch Saakaschwili war die Armee – wie sich etwa im Sommer 2004 in Südossetien³⁰⁴ zeigte – nicht in der Lage, gegen Partisanentruppen erfolgreiche Kampagnen zu führen, zumal derartige Einsätze stets Interventionen Russlands hervorriefen.

- ***Physische staatliche Gewalt gegen die eigene Bevölkerung*** ist in autoritären Systemen ein unbestrittener Faktor und gehört zu den „Stabilisatoren“ und Strategien des Machterhalts (Anwendung von Gewalt, Einschüchterung). In der georgischen SSR kam dies vor allem in der massiven Gewaltanwendung bei Protesten, aber auch durch die zahlreichen Verhaftungen und Deportationen von Vertretern der gesellschaftlichen Elite zum Ausdruck.

Nach dem Systemwechsel war im Zuge der Auseinandersetzungen zwischen Gamsachurdia und dem „Militärrat“ die staatliche Gewaltanwendung gegen Teile der Bevölkerung ein massives Problem für die Legitimität der neuen politischen Ordnung. Inzwischen kann dieser Faktor als nicht mehr relevant eingestuft werden, da unter Schewardnadse und insbesondere unter Saakaschwili eine strukturelle Modernisierung und Zentralisierung der Streitkräfte gelang.

- Die *mangelhafte Kontrolle über Außengrenzen und Staatsgebiet* wurde erst nach dem Systemwechsel zum vorrangigen Problem. „Vorübergehend waren mehr als 20 Prozent des rund 70000 Quadratkilometer großen Staatsterritoriums dem Zugriff der Regierung in Tiflis entzogen.“³⁰⁵ Die Sezessionskonflikte sind nach wie vor jene Faktoren die im Bereich der Sicherheit die Konsolidierung des Staates behindern. Durch die illegale Einfuhr von Gütern über die Grenze zwischen Türkei und Adscharien, oder über die Grenze zu Russland in das Pankisi-Tal, entgingen dem georgischen Zoll enorme Summen an Staatseinnahmen. Dadurch wurde die ohnehin brisante Wirtschaftssituation zusätzlich verschärft. Selbiges gilt für die weiteren Defizite der Sicherheitsfunktion wie das *Auftreten*

³⁰⁴ vgl.: Halbach, U. (2006): Georgien. Staatsversagen als Folge von Korruption und territorialer Desintegration. In: Schneckener, U. (Hg.): Fragile Staatlichkeit, S.231 f. Wie Halbach betont, versuchte die Regierung in Tiflis nach der erfolgreichen Wiedereingliederung Adschariens auch in Südossetien den Regionalkonflikt militärisch zu lösen. Dies führte zu einer Eskalation in jener Region, die bis dahin als am wenigsten brisant gegolten hatte.

³⁰⁵ Halbach, U. (2006): Georgien. Staatsversagen als Folge von Korruption und territorialer Desintegration. In: Schneckener, U. (Hg.): Fragile Staatlichkeit, S.230

gewaltsamer Konflikte, den Einfluss nicht-staatlicher Gewaltakteure und steigende Kriminalitätsraten.

Wohlfahrtsfunktion:

- Der **ungleiche Zugang zu wirtschaftlichen Ressourcen** war in der Sowjetära vor allem durch Parteimitgliedschaft oder Regime-Loyalität begründet. Die zentrale Voraussetzung für berufliches, gesellschaftliches oder politisches Fortkommen war stark von der individuellen Anpassung und Akzeptanz der politischen Gegebenheiten abhängig. In der Chance auf legitimen oder illegitimen Zugang zu Ressourcen aller Art bestand eine große **Kluft zwischen Arm und Reich**, also zwischen gewöhnlicher Bevölkerung und der Nomenklatura des Systems. Nach dem Systemwechsel wurde durch die Kosten der Transformation und den Zusammenbruch der Wirtschaft diese Kluft größer und bestand weiterhin entlang der alten Linien. Als Käufer des georgischen Staatseigentums im Zuge der Privatisierungen traten meist jene russischen oder georgischen Unternehmer(-familien) auf, die bereits im alten System durch Korruption oder Schattenwirtschaft reich geworden waren.
- Erst nach dem Systemwechsel verfielen *soziale Sicherungssysteme und öffentliche Infrastruktur in einen desolaten Zustand*. Ursache dafür war der wirtschaftliche Niedergang in Folge der Regionalkonflikte. Unter den Spannungen brach die angeschlagene Wirtschaft Georgiens vorübergehend zusammen. Weite Teile der Bevölkerung litten unter Lebensmittelmangel und rasanter Inflation. Die Ausgaben für Bildung und Gesundheit sanken Schneckener zufolge in der ersten Dekade nach der Unabhängigkeit um rund 90 Prozent. Das Niveau der Pensionen rutschte auf umgerechnet weniger als sieben Euro im Monat ab. „Die Infrastruktur des Landes (...) erodierte. An den permanenten Engpässen bei der Ausstattung privater Haushalte mit Strom und Gas wurde die Wirtschaftskrise für die Bevölkerung besonders spürbar.“³⁰⁶ Die bekanntermaßen hohe Außenverschuldung (7,7 Mrd. US-Dollar im Jahr 2009) und die seit dem Systemwechsel unverändert hohe Arbeitslosenrate (zwischen 12 und 17 Prozent, 2009 bei 16,4 Prozent)³⁰⁷ sind weitere

³⁰⁶ Halbach, U. (2006): Georgien. Staatsversagen als Folge von Korruption und territorialer Desintegration. In: Schneckener, U. (Hg.): Fragile Staatlichkeit, S.236

³⁰⁷ Daten laut CIA World Factbook, abrufbar unter: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>, aufgerufen am 3.5.2011

Defizite der Wohlfahrtsfunktion, die durch die Entwicklungen nach 1990 entstanden sind.

Legitimitäts-/Rechtsstaatsfunktion:

- An der **Beschränkung politischer Freiheiten und Partizipationsrechte** besteht vor dem Systemwechsel kein Zweifel. Nach dem politischen Umbruch zeigt sich dieses Defizit am ehesten in der Ära Gamsachurdia, aber auch unter Schewardnadse behielt das politische Feld einen exklusiven Charakter und war der „politischen Klasse“ vorbehalten. Unter Saakaschwili lassen sich zum einen Verbesserungen (Herabsetzung der parlamentarischen Sperrklausel von 7 auf 5 Prozent, Gewährung der Demonstrationsfreiheit) feststellen, zum anderen gilt sein Regierungsstil seit dem Tod von Schwania und dem Rückzug Burdshanadses als autoritär. Besonders die Pressefreiheit ist ein Manko der Saakaschwili-Administration: „Though guaranteed in the constitution and supported by a series of more specific laws, the freedom of expression was severely restricted in the last two years. (...) Much more serious and systematic setbacks occurred with regard to media freedom. The November 2007 events, in fact, became a catalyst for a drastic change in the media landscape. For a long time, the outspoken political partisanship of media outlets has been a problem. Almost all independent TV stations take the side of either the government or the opposition at the clear expense of professional journalism.“³⁰⁸
- Der **Ausschluss der Minderheiten von Partizipationsmöglichkeiten** war in Georgien vor dem Systemwechsel kein relevantes Problem. Vor dem Systemwechsel war politische Partizipation nur durch Parteieintritt oder – in sehr begrenztem Maße – durch politische Kundgebungen möglich und für die georgische Bevölkerung und ethnische Minderheiten gleich. Direkt nach dem Umbruch war die harte Gangart von Präsident Gamsachurdia gegenüber ethnischen Minderheiten ein maßgeblicher Faktor für den Bürgerkrieg in den das Land schlitterte. Seine verschiedenen Nachfolger unternahmen hingegen – abgesehen von zeitlich begrenzten und dem regionalen Separatismus geschuldeten Diskriminierungen – keine nennenswerten Versuche, die Volksgruppen durch ethnische oder religiöse Diskriminierung zu assimilieren. Die

³⁰⁸ Bertelsmann Transformation Index 2010: Georgia Country Report, S. 7

ethnischen Konflikte der Bürgerkriegsjahre kommen deshalb am ehesten im Faktor „Erfahrungen aus vorangegangenen Konflikten“ zum Ausdruck.

- **Schwere Menschenrechtsverletzungen** waren in der Georgischen SSR zu Beginn durch den stalinistischen Terror an der Tagesordnung, aber auch Stalins Nachfolger setzten auf den Einsatz staatlicher Gewalt zur „Beruhigung“ von Konflikten. Die Politik der Russifizierung kam unter anderem durch die Verschleppung von Intellektuellen und Systemkritikern, oder die Unterdrückung nationaler Eigenständigkeit zum Ausdruck. In den Jahren 1956, 1978 und 1989 reagierte die politische Führung in Tiflis auf friedliche Demonstrationen für mehr Unabhängigkeit oder gegen die Korruption mit massiver polizeilicher und militärischer Gewalt, die stets auch Menschenleben forderte.
- Das **Verbot oder die Repression politischer Opposition** ist ein generelles Kennzeichen autokratischer Herrschaft und deshalb in der Sowjetära ein unbestrittenes Defizit. Nach dem Systemwechsel „etablierte Gamsachurdia eine autoritäre Herrschaft, die durch Konzentration von Macht in seinen Händen sowie durch Unterdrückung politischer Gegner, der Medien und ethnischer Minderheiten gekennzeichnet war.“³⁰⁹
- Die **fehlende Akzeptanz und Unterstützung der politischen Ordnung** war innerhalb der Sowjetunion besonders in Georgien ausgeprägt, weil es eine starke, mit nationalistischen Tendenzen versehene Unabhängigkeitsbewegung gab. Der als Annektierung empfundene Eintritt in die UdSSR, einschließlich der Auflösung des eigenständigen georgischen Staates, löste immer wieder heftige Proteste aus. Nach dem Systemwechsel besteht dieses Defizit weiterhin und geht vorwiegend vom hohen Maß an Korruption, oder den sowohl unter Schewardnadse als auch Saakaschwili feststellbaren Tendenzen eines autoritären Regierungsstils aus.
- Durch die Verschränkung aller staatlichen Gewalten im Einparteiensystem ist in der Georgischen SSR **die Justiz nicht unabhängig** in ihren Entscheidungen. Unter Schewardnadse haftete besonders der Justiz und der Polizei der Ruf an, durch **klientelistische Netzwerke und Korruption** in kriminelle Aktivitäten wie den Schmuggel verwickelt zu sein. Wie Hensell betont, wurden bei insgesamt rund 130.000 öffentlich Bediensteten für „Bestechung, Amtsmissbrauch

³⁰⁹ Hensell, S. (2009): Die Willkür des Staates, S. 164

und andere Vergehen im Amt 2001 und 2001 insgesamt nur knapp 200 Verurteilungen“³¹⁰ ausgesprochen.

- *Wahlfälschungen und Wahlbetrug* sind ein Defizit das erst mit der Etablierung eines allgemeinen Wahlrechts entstehen kann. Bei den verschiedenen Parlaments- und Präsidentschaftswahlen seit Mitte der 1990er-Jahre wurde von den unterlegenen Mitbewerbern immer und von ausländischen Wahlbeobachtern meistens (einzige Ausnahme ist die Wahl Saakaschwilis im Jahr 2004 nach der „Rosenrevolution“) von Betrug oder Unregelmäßigkeiten gesprochen.
- Zu *Fällen von Selbstjustiz* kam es vor allem im Zuge der Konflikteskalationen in den Sezessionsgebieten. Als Folge der Versuche eine militärische Lösung in den abtrünnigen Provinzen zu erzwingen kam es stets zu groß angelegten Vertreibungen, Brandschatzungen, etc.

5.2 Interne und externe destabilisierende Faktoren

Nach dieser Übersicht über die Defizite in den staatlichen Kernfunktionen wird nun tabellarisch jeder Struktur-, Prozess- und Auslösefaktor genannt. Faktoren, die für die Entwicklung Georgiens historisch betrachtet keine Rolle gespielt haben (z.B: krisenanfällige Rentenökonomie) sind in der Liste nicht enthalten. Bei den Faktoren wird unterschieden, ob der Faktor im Systemwechsel transformiert wurde (a), überdauert hat (b), überwunden wurde(c) oder entstanden ist (d). Die Zuweisung des jeweiligen Faktors zu (a) bis (d) wird jeweils stichwortartig begründet.

Strukturfaktoren:

(d+a) geringe Einbindung in die Weltwirtschaft

Begründung: In der Sowjetära gab es eine große wirtschaftliche Verflechtung mit den anderen Teilrepubliken. Durch den Systemwechsel, Bürgerkrieg und die Konfrontationen mit Russland wurde die geringe globale Einbindung Georgiens als unabhängiger Wirtschaftsraum erst deutlich.³¹¹

(a+d) Instabilität in der Region/fragile Staaten im regionalen Umfeld

Begründung: Der Südkaukasus mit den drei ehemaligen Sowjetrepubliken Georgien, Aserbaidschan und Armenien ist eine instabile Region. Mit

³¹⁰ Hensell, S. (2009): Die Willkür des Staates, S. 170

³¹¹ Der mit Abstand wichtigste Handelspartner Georgiens ist die Türkei, auf die jeweils rund ein Fünftel des gesamten Import- und Exportvolumens entfallen. In den ebenso benachbarten, sehr großen Absatzmarkt Russlands exportiert Georgien nur einen sehr geringen Prozentsatz. Aufgrund des langjährigen hohen Grades an Unsicherheit, ist der Anteil ausländischer Direktinvestitionen ebenfalls sehr gering.

Aserbaidshon hat Georgien das Separatismusproblem gemeinsam (Berg-Karabach) und in allen drei Staaten ortet Halbach „generelle Defizite der Regierungsführung und der sozioökonomischen Entwicklung.“³¹²

(a) Einfluss anderer Staaten (Großmacht, frühere Kolonialmacht oder Regionalmacht)

Begründung: Der Einfluss Russlands hat sich vor allem unter der nationalistisch-antirussisch geprägten Amtszeit Gamsachurdias von Kooperation zu Konfrontation gewandelt.

(a) „ererbte“ Strukturen (z.B. koloniale oder imperiale Strukturen)

Begründung: Die sowjetische Nationalitäten- und Autonomie-Politik. „Die hierarchisch gestufte Verschachtelung nationaler Gebietseinheiten (Unionsrepublik – Autonome Republik – autonomes Gebiet) hat im Südkaukasus eine bizarre Territorialordnung geschaffen.“³¹³

(b) multiethnische Bevölkerungsstruktur

Begründung: Die Bevölkerung auf dem Gebiet des heutigen Georgiens besteht seit Jahrhunderten aus verschiedenen Volks- und Sprachgruppen. Die größten Minderheiten außerhalb der autonomen Gebiete stellen die mit 6,5 Prozent die Aserbaidshaner, mit 5,7 Prozent Armenier und mit 1,5 Prozent ethnische Russen.³¹⁴

(a) Ressourcenknappheit bzw. strukturelle Ungleichverteilung von Ressourcen

Begründung: Merkmale wie Korruption, geringe Steuereinnahmen, geringe Einbindung in die Weltwirtschaft oder geringe Wirtschaftsleistung gab es zum Teil schon vor dem Systemwechsel. Zu Ressourcenknappheit und Ungleichverteilung führen sie erst durch den Wegfall externer Unterstützung und den Kontext des freien Wettbewerbs.

(a) Einfluss traditioneller Formen der Herrschaft

Begründung: „In Georgien existieren wie im gesamten Kaukasus traditionelle Formen der lokalen Selbsthilfe. (...) Dazu gehören verwandtschaftliche Netzwerke (...) zur Regelung kommunaler Angelegenheiten und andere lokale Institutionen der nichtstaatlichen Sozialhilfe.“³¹⁵ Die Verlagerung auf diese gesellschaftlichen Institutionen war infolge des Wirtschaftseinbruchs nach der Unabhängigkeit eine unumgängliche Notwendigkeit und hatte durchaus stabilisierende Wirkung. Zur

³¹² Halbach, U. (2006): Georgien. Staatsversagen als Folge von Korruption und territorialer Desintegration. In: Schneckener, U. (Hg.): Fragile Staatlichkeit, S.230

³¹³ Halbach, U. (2006): Georgien. Staatsversagen als Folge von Korruption und territorialer Desintegration. In: Schneckener, U. (Hg.): Fragile Staatlichkeit, S.242

³¹⁴ vgl.: CIA World Factbook, abrufbar unter: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>, aufgerufen am 3.5.2011

³¹⁵ Halbach, U. (2006): Georgien. Staatsversagen als Folge von Korruption und territorialer Desintegration. In: Schneckener, U. (Hg.): Fragile Staatlichkeit, S.246

Zeit der GSSR dienten die „segmentären Elemente“ vorwiegend der Eliten-Rekrutierung.

(b) Erfahrungen aus vorangegangenen Konflikten

Begründung: Anfang 1920 riefen ossetische Kommunisten auf Betreiben der Bolschewiken eine Sowjetmacht unter dem Namen „Südossetien“ aus. Versuche sich abzuspalten und an Russland anzuschließen, wurden von der georgischen Armee gewaltsam gestoppt. Direkt nach dem Umbruch war die harte Gangart von Präsident Gamsachurdia gegenüber den Sezessionsgebieten und den ethnischen Minderheiten ein maßgeblicher Faktor für den Bürgerkrieg in den das Land schlitterte.

(a) Zentrum-Peripherie-Gegensätze (z.B. Landflucht)

Begründung: In der Georgischen SSR kam es vor allem durch die Kollektivierung der Landwirtschaft und die Entstehung von Industriezentren in den Ballungsgebieten zu Landflucht. Nach dem Systemwechsel war dieser Trend ebenfalls zu beobachten, allerdings aufgrund der vielen Arbeitslosen und der gewaltsamen Konflikte in der Peripherie des Landes.

(b) Regionale bzw. lokale Identitäten

Begründung: regionale Identitäten haben ihre Wurzeln bereits in den georgischen Fürstentümern des ausgehenden Mittelalters und sind eines der langfristigen Strukturmerkmale. In der Geschichte finden sich immer wieder Beispiele für eine gezielte Nutzung und Aktualisierung der verschiedenen Identitätsentwürfe unter der georgischen Bevölkerung.

(d) wachsende Kriminalität in Städten

Begründung: Der Niedergang der Wirtschaft und die wachsende Armut zeigte sich unter anderem durch bewaffnete, plündernde Banden.

(d) Zunahme lokaler Gewaltakteure

Begründung: Der (vorübergehende) Verlust des Gewaltmonopols und die Plünderung von russischen Waffenlagern versetzte die verschiedenen politischen Konkurrenten und ethnischen Gruppen nach dem Systemwechsel in die Lage, paramilitärische Einheiten aus loyal gesinnten Freiwilligen auszurüsten.

(a) ethnischer Separatismus

Begründung: Separatismen wurden mit dem Ziel der Destabilisierung bereits von den Bolschewiken Anfang der 1920er-Jahre gefördert. Die ethno-regionalen Konflikte, die nach 1991 aufbrachen, haben dort ihre Wurzeln.

(d) lokale Machtkämpfe

Begründung: Besonders in Abchasien und Adscharien ist ein latenter Machtkampf zwischen den dortigen „selbst ernannten“ Präsidenten und einer, gegenüber der georgischen Regierung loyalen Opposition, festzustellen.

Prozessfaktoren:

(d) Bürgerkriege im regionalen Umfeld

Begründung: Die nach dem Zerfall der UdSSR entstandene und seither anhaltende Krise in Tschetschenien destabilisiert die gesamte Kaukasusregion. Im regionalen Umfeld Georgiens ist mit dem Konflikt um Berg-Karabach in Aserbaidschan zudem ein weiterer Sezessionskonflikt verortet.

(d) Aktivitäten transnationaler Gewaltnetzwerke

Begründung: Mangelnde Kontrolle der Außengrenzen und „gewaltfreie“ Räume an den Grenzen der abtrünnigen Gebiete. „Im Falle Georgiens ist rund ein Drittel der ehemals innersowjetischen Grenzen zu Russland, Armenien und Aserbaidschan noch nicht demarkiert. Wer in diesen Grenzzonen die Jurisdiktion hat und für Sicherheit zuständig ist, bleibt unklar.“³¹⁶

(d) rapide Absenkung des Lebensstandards

Begründung: Bürgerkrieg, Umstellung und Niedergang der Wirtschaft

(d) politische Instrumentalisierung sozialer Unzufriedenheit

Begründung: Sturz Gamsachurdias, Sturz Schewardnadse

(b) Politisierung ethnischer Differenzen

Begründung: Die Multiethnizität der Bevölkerung wurde in allen politisch-historischen Phasen von unterschiedlichen Akteuren (Bolschewiken, KGB, Kriegsherren, legitimierte und nicht legitimierte Regierungen nach 1990) für die Erreichung politischer Ziele genutzt.

(b+c) politischer Extremismus (inklusive Repression)

Begründung: In der Georgischen SSR, wie allgemein in der UdSSR, war politische oder wirtschaftliche Stagnation stets von Repressalien begleitet, um die „Gefolgschaft“ der Bevölkerung zu sichern. Die exzessive Gewaltanwendung gegenüber Kritikern oder Demonstranten hat nach dem Systemwechsel unter Gamsachurdia und Schewardnadse ihre Fortsetzung gefunden. In der bisherigen Ära Saakaschwili ist feststellbar, dass die Sicherheitsorgane zurückhaltender agieren.

³¹⁶ Halbach, U. (2006): Georgien. Staatsversagen als Folge von Korruption und territorialer Desintegration. In: Schneckener, U. (Hg.): Fragile Staatlichkeit, S.232

(b) Korruption und Klientelismus

Begründung: Die „Praktiken der Aneignung,“ die Besteuerung der informellen Ökonomie und persönliches Profitieren von politischen oder bürokratischen Ämtern wurde bereits in der Sowjetunion als Problem erkannt und in gewissem Rahmen auch verfolgt. Halbach bezeichnet die Korruption aber auch als „Erzübel nachsowjetischer Gesellschaften im Allgemeinen und Georgiens im Besonderen.“³¹⁷

(d) Privatisierung von Gewalt

Begründung: Die Mchedrioni und die Nationalgarde fungierten in den Bürgerkriegsjahren als Privatarmeen der „Kriegsherren“ Ioselianis und Kitowani.

(d) gescheiterte bzw. stagnierende Demokratisierung

Begründung: Es dauerte knappe fünf Jahre bis die Republik Georgien eine Verfassung bekam und die konstitutionelle Konsolidierung begann. Erst mit den Verfassungszusätzen von 2004 ist dieser Prozess vorläufig abgeschlossen worden. Die Festigung der konstitutionellen Basis, sowie die drei weiteren Ebenen der demokratischen Konsolidierung können als noch unvollständig betrachtet werden. Deutlich zeigt dies folgender Befund von Hensell zur repräsentativen Konsolidierung: „Viele Parteien waren von häufigen Fraktionierungen gekennzeichnet und überlebten weder den Weggang ihrer Anführer noch das Scheitern bei Parlamentswahlen. Der Parteienwettbewerb war ferner von flexiblen Allianzen und Koalitionen bestimmt, die einzig dem Ziel des Parlamentseinzugs dienten.“³¹⁸

(d) Zunahme ökologischer Probleme

Begründung: Durch Zerstörungen der Infrastruktur und Verschmutzungen im Zuge der kriegesischen Konflikte war Mitte der 1990er-Jahre mehr als einem Drittel der Bevölkerung der Zugang zu sauberem Wasser nur schwer möglich. Unter Schewardnadse konnte das Problem entschärft werden. Laut Inhouse Statistik der Wirtschaftskammer Österreich hatten im Jahr 2000 aber rund 89 Prozent der Gesamtbevölkerung wieder Zugang zu sauberem Wasser. Dieser Wert stieg im Jahr 2008 wieder auf das Normalniveau von 98 Prozent.³¹⁹

³¹⁷ Halbach, U. (2006): Georgien. Staatsversagen als Folge von Korruption und territorialer Desintegration. In: Schneckener, U. (Hg.): Fragile Staatlichkeit, S.241

³¹⁸ Hensell, S. (2009): Die Willkür des Staates, S. 165

³¹⁹ Quelle der Daten: wko.at/statistik/laenderprofile/lp-georgien.pdf, aufgerufen am 10.5.2011

Auslösefaktoren:

(a+d) Militärintervention von außen

Begründung: Die Beziehungen zwischen Russland und Georgien haben sich über den Systemwechsel massiv geändert. In der Georgischen SSR (und nochmals unter Schewardnadse) war um die militärische Intervention russischer Truppen in Georgien des Öfteren angesucht, oder diese geduldet worden. Nach dem Systemwechsel wurde das selbe Verhalten zur völkerrechtswidrigen Okkupation.

(d) Auswirkungen externer Finanzkrisen

Begründung: Die extrem schwache Wirtschaft Georgiens ist – so wie alle Staaten mit vergleichbarem ökonomischen Entwicklungsstand – von internationalen Konjunkturschwankungen stark beeinflusst.

(d) Flüchtlingsströme

Begründung: Binnenflüchtlinge aus den Sezessionsgebieten, zentraler Krisenherd Tschetschenien.

(d) Zustrom von Waffen

Begründung: Öffnung und Plünderung sowjetischer Waffendepots in den Bürgerkriegsjahren.

(d) rasche machtpolitische Veränderung

Begründung: Umsturz 1990, Sturz Gamsachurdias 1992, politische Stabilisierung erst unter Schewardnadse ab 1994.

(a+c) massive Unterdrückung der Opposition

Begründung: Ära Gamsachurdia und Logik autokratischer Herrschaft

(d) rapide Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage

Begründung: Bürgerkrieg, Unsicherheit, Wegfall von Steuereinnahmen

(d) Hungersnot

Begründung: Wirtschaftseinbruch

(b) Ausbruch eines Bürgerkriegs

Begründung: historische (Bolschewiken) und aktuellere (Gamsachurdia, Sezessionskonflikte) Politisierung ethnischer und regionaler Differenzen.

(d) lokale Unruhen (riots)

Begründung: In der Georgischen SSR war das Potential für gewaltsame Unruhen erstens geringer (bessere Lebensbedingungen), zweitens wurde von den Sicherheitsorganen härter gegen Unruhen vorgegangen (Repression).

5.3 Stabilisierende (kompensatorische) Aspekte

Angesichts der Vielzahl an Abweichungen von konsolidierter Staatlichkeit entstehen in der Gesellschaft Tendenzen sich auf – wie es Halbach nennt –

„funktionale Äquivalente“ der entfallenen Staatsfunktionen zurückzubedenken, die in der Gesellschaft bestehen. „In Georgien existieren wie im gesamten Kaukasus traditionelle Formen der lokalen Selbsthilfe. Dazu gehören verwandtschaftliche Netzwerke zur Versorgung der sozial Schwachen und Alten, Nachbarschaftskreise, Ältestenräte zur Regelung kommunaler Angelegenheiten und andere lokale Institutionen der nichtstaatlichen Sozialhilfe.“³²⁰ Die Verlagerung auf diese gesellschaftlichen Institutionen war infolge des Wirtschaftseinbruchs nach der Unabhängigkeit eine unumgängliche Notwendigkeit und hatte durchaus stabilisierende Wirkung. Die anhaltende Wirtschaftskrise und der hohe Grad an Unsicherheit bewirkten aber eine massive Auswanderungswelle, die bis heute anhält. Zwischen den Jahren 2000 und 2009 haben rund 500.000 Menschen das Land verlassen. Gemeinsam mit der hohen Zahl an Binnenflüchtlingen aus den Sezessionsgebieten kam es zu Veränderungen in der Gesellschaftsstruktur und zu gesellschaftlicher Desintegration. Für 2007 wurde die Zahl der „internally displaced persons auf bis zu 240.000 geschätzt.“³²¹ Die kompensatorischen „funktionalen Äquivalente“ der Gesellschaft sind dadurch unter Druck geraten.

6. Resümee

Den größten Einfluss auf den Übergang von defizitärer zu zerfallener Staatlichkeit haben externe Voraussetzungen, die durch den Zusammenbruch der UdSSR entstanden sind. Dazu zählt zum einen die *äußere Souveränität*, die in der Logik und Funktionsweise der Sowjetunion für die Teilrepubliken nicht gegeben war. Damit war in der Sowjetära die zweite der von Büttner genannten Voraussetzungen für Staatszerfall de facto nicht gegeben. Ebenso verhält es sich mit dem *Wandel von der bipolaren zur multipolaren Weltordnung*, der sich naturgemäß erst nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion ereignen konnte. Die „externe Unterstützung“ durch die Einbettung in die Sowjetunion, die dadurch „geerbten“ Strukturen und die enge wirtschaftliche und sicherheitspolitische Anbindung an Russland hat sich nach 1990 rasch in den Faktor „Einfluss anderer Staaten (Großmacht, frühere Kolonialmacht oder Regionalmacht)“ gewandelt. Russlands Außenpolitik im Kaukasus orientiert sich stark an der nicht von der Hand zu weisenden Sichtweise, dass Schritte in Richtung Konsolidierung in der Region die geopolitische Expansion westlicher

³²⁰ Halbach, U. (2006): Georgien. Staatsversagen als Folge von Korruption und territorialer Desintegration. In: Schneckener, U. (Hg.): *Fragile Staatlichkeit*, S.246

³²¹ Daten laut CIA World Factbook, abrufbar unter: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>, aufgerufen am 3.5.2011

Akteure in den postsowjetischen Raum fördern. „Vor dem Hintergrund dieser Wahrnehmung kann dem Kreml an politischen Erfolgen der neuen Regierung in Tiflis kaum gelegen sein.“³²²

An der in Punkt 5.2 vorgenommenen Bewertung der Faktoren zeigt sich der in der Theoriesynthese aufgezeigte Umstand, dass die Auslösefaktoren für Staatszerfall größtenteils aus den Entwicklungen nach dem Systemwandel entstehen. Ihr Auftreten bewirkt im Zusammenspiel mit den ebenfalls durch den Zusammenbruch der Sowjetunion entstandenen, externen Voraussetzungen, den pfadabhängigen Kontinuitäten und diversen historisch gewachsenen Strukturmerkmalen, den Staatszerfall. Zudem zeigt sich, dass – teilweise entgegen der theoretischen Annahme – sehr viele der Prozessfaktoren in Georgien ebenfalls erst im Zuge der Transformation entstanden sind. Dies ist auf die Mischung der verschiedenen Liberalisierungstypen zurückzuführen, die keinen durchgängigen Bruch mit der alten Ordnung verursachte, sondern zu einem starken Präsidialsystemen führte, in der die *alte* Nomenklatura in den *neuen* Institutionen erhalten blieb. Die Kluft zwischen der neuen Herrschaftslogik und der tatsächlichen, in gewohnten Bahnen ablaufenden Herrschaftsweise, erzeugte diese Prozessfaktoren.

Auf Ebene der Akteure (Interessen, Strategien und Handlungen) zeigen die Staatszerfallskonzepte mit der Korruption ein zentrales Phänomen auf. Die Instabilität, die von den „Praktiken der Aneignung“ ausgeht, spielt in den Transformationskonzepten eine kaum beachtete Rolle. In der Frage, warum eine Systemtransformation auch längerfristig nicht in der Konsolidierung mündet, kann deshalb durch die Verknüpfung mit der akteursbezogenen soziologischen Staatskonzeption und der funktionalen Perspektive der Staatszerfallstheorien besser erklärt werden.

Allerdings zeigen sich in der empirischen Anwendung des entwickelten theoretischen Zugangs gewisse Grenzen, weil die Analyse der Ursachen und Faktoren vor dem Systemwechsel zwangsläufig nur eher skizzenhaft erfolgen kann. Zum einen war gerade die Sowjetunion stets darauf bedacht, Missstände nicht zu dokumentieren und zu thematisieren, oder gar zum Analysegegenstand „westlicher“ Forschungsprojekte werden zu lassen. Zum anderen ist die geschichtliche Darstellung immer mit der Frage konfrontiert, inwieweit die auf diese Weise identifizierten Faktoren in der konkreten historischen Situation in tatsächlich den Stellenwert hatten, der ihnen rückblickend beigemessen wird.

³²² Halbach, U. (2006): Georgien. Staatsversagen als Folge von Korruption und territorialer Desintegration. In: Schneckener, U. (Hg.): Fragile Staatlichkeit, S.248

Trotz dieser Schwierigkeiten kann festgehalten werden, dass Staatszerfall im postsowjetischen Raum sowohl aus theoretischer, als auch aus empirischer Sicht, das kurzfristige – durch eine rasche Veränderung des Kontextes herbeigeführte – Resultat langfristiger Problemlagen ist. Und es zeigt sich, dass im spezifisch postsowjetischen Kontext wichtige Auslöser des Systemwechsels durch die Transformation nicht überwunden, sondern ebenfalls transformiert werden und auf anderer Basis weiterhin negativ auf die Stabilität und Konsolidierungschance des Systems wirken.

VI. Literatur:

Almond, Gabriel / Verba, Sidney: The civic culture. Political attitudes and democracy in 5 nations. Princeton University Press, Princeton 1963

Aphrasidze, David: Georgia Country Report. In: Freedomhouse, Nations in Transit 2010, S. 211 – 230, abrufbar unter: <http://www.freedomhouse.org/images/File/nit/2010/NIT-2010-Georgia-proof-II.pdf>

Backes Uwe / Tytus Jakulowski / Abel Polese (Hg.): Totalitarismus und Transformation. Defizite der Demokratiekonsolidierung im Mittel- und Osteuropa. Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen 2009

Benz, Arthur: Der moderne Staat: Grundlagen der politologischen Analyse. Oldenbourg, 1. Auflage, Wien/München 2001

Bertelsmann Transformation Index 2010: Georgia Country Report, abrufbar unter: http://www.bertelsmann-transformation-index.de/fileadmin/pdf/Gutachten_BTI2010/CIS/Georgia.pdf

Bönker, Frank / Wielgoß, Jan (Hg.): Postsozialistische Transformation und europäische (Des-)Integration: Bilanz und Perspektiven. Metropolis-Verlag, Marburg 2008

Bos, Ellen: Die Rolle von Eliten und kollektiven Akteuren in Transitionsprozessen. In: Merkel, Wolfgang (Hg.): Systemwechsel 1 - Theorien, Ansätze und Konzeptionen der Transitionsforschung. Leske + Budrich, Opladen 1994

Büttner, Annette: Staatszerfall als neues Phänomen der internationalen Politik – Theoretische Kategorisierung und empirische Überprüfung. Tactum Verlag, Marburg 2004

Carothers, Thomas: The End of the Transition Paradigm. In: Journal of Democracy 13:1 (2002). The Johns Hopkins University Press, abrufbar unter <http://www.journalofdemocracy.org/articles/gratis/Carothers-13-1.pdf>

CIA World Factbook: Georgia (Middle East), abrufbar unter: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/gg.html>, aufgerufen am 8.3.2011

Clapham, Cristopher: The challenge to the state in a globalized world. In: Milliken Jennifer (Hg.): State failure, collapse and reconstruction. Development and Change Special Issues. Blackwell Verlag, Oxford 2003

Conflict Research Consortium, University of Colorado: Power Sharing and Autonomy Strategies, USA1998, abrufbar unter <http://www.colorado.edu/conflict/peace/treatment/powrshar.htm>, aufgerufen am 28.9.2009

Croissant, Aurel: Von der Transition zur defekten Demokratie. Demokratische Entwicklung in den Philippinen, Südkorea und Thailand. Westdeutscher Verlag, 1. Auflage, Wiesbaden 2002

Dahl, Robert: Polyarchy. Participation and Opposition. Yale University Press, 4. Auflage, New Heaven 1973

Dahrendorf, Ralf: Transitions: Politics, Economics and Liberty. In Washington Quarterly 1990, vol. 13, no. 3, S. 33 - 142

Easton, David: A Re-Assessment of the Concept of Political Support. In: British Journal of Political Science 5 /1975, S. 435-457

Eckert, Florian: Elitenwandel in Osteuropa. Die Auswirkungen des Systemwechsels auf die politische Führung. VDM Verlag Dr. Müller, Saarbrücken 2007

Evans, Peter /Rueschemeyer Dietrich / Skocpol, Theda (Hg.): Bringing the State back in. Cambridge University Press, Cambridge 1985

Fähnrich, Heinz: Geschichte Georgiens. Verlag Brill, Leiden 2010

Freedom House: Freedom in the World 2007. Selected data from Freedom House's annual global survey of political rights and civil liberties. (aufgerufen unter http://www.freedomhouse.org/uploads/press_release/fiw07_charts.pdf am 13.12.2010)

Halbach, Uwe: Georgien: Staatsversagen als Folge von Korruption und territorialer Desintegration. In: Schneekener, Ulrich (Hg.): Fragile Staatlichkeit – „States at Risk“ zwischen Stabilität und Scheitern, Nomos Verlagsgesellschaft, 1. Auflage, Baden-Baden 2006, S. 229 - 252

Hensell, Stephan: Die Willkür des Staates. Herrschaft und Verwaltung in Osteuropa. VS Verlag für Sozialwissenschaften, 1. Auflage, Wiesbaden 2009

Holsti, Kalevi: The State, War, and the State of War. Cambridge University Press, Cambridge 1996

Huntington, Samuel: The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century. University of Oklahoma Press, Norman 1991

Jodok, Troy: Staatszerfall. Ursachen – Auswirkungen – Charakteristika. LIT Verlag, Wien 2007

Kelle, Udo/Kluge, Susann: Vom Einzelfall zum Typus: Fallvergleich und Fallkontrastierung in der qualitativen Sozialforschung. Leske + Budrich, Opladen 1999

Kurz, Robert: Kanonen und Kapitalismus. Die militärische Revolution als Ursprung der Moderne. 1999, abrufbar unter: <http://www.exit-online.org/html/link.php?tab=autoren&kat=Robert%20Kurz&ktext=Kanonen%20und%20Kapitalismus>, aufgerufen am 10.12.2010

Lambach, Daniel: Staatszerfall im postkolonialen Afrika. Tactum Verlag, Marburg 2002

Linz, Juan: Autoritäre Regime. In: Nohlen, Dieter (Hg.): Lexikon der Politikwissenschaft in zwei Bänden. C.H. Beck, München 2002

- Lipset, Seymour:** Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy. In: The American Political Science Review, Vol. 53, No. 1. (Mar., 1959), S. 69-105.
- Luhmann, Niklas:** Soziale Systeme. Grundriss einer allgemeinen Theorie. Suhrkamp Verlag, Frankfurt/Main 1984
- MacNeill, William:** The Pursuit of Power. Technology, armed force, and society since A.D. 1000. University of Chicago Press, Chicago 1982
- Malek, Martin:** State Failure in the South Caucasus: Proposals for an Analytical Framework. In: Transition Studies Review 13 (2), Springer-Verlag, Wien 2006
- Merkel, Wolfgang:** Gegen alle Theorie? Die Konsolidierung der Demokratie in Ostmitteleuropa. In: Politische Vierteljahresschrift, 48. Jg, Heft 3, VS Verlag 2007
- Merkel, Wolfgang:** Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung. VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2. Auflage, Wiesbaden 2010
- Nohlen, Dieter (Hg.):** Lexikon der Politikwissenschaft in zwei Bänden, C.H. Beck, München 2002
- O'Donnell, Guillermo/Schmitter, Philippe/Whitehead Laurence(Hg.):** Transition from Authoritarian Rule. Prospects for Democracy vol. 4, The Johns Hopkins University Press, Baltimore 1986
- Offe, Claus:** Das Dilemma der Gleichzeitigkeit. Demokratisierung und Marktwirtschaft in Osteuropa. In: Merkur – Deutsche Zeitschrift für europäisches Denken, 45. Jahrgang - Heft 505, Klett-Cotta Verlag, Stuttgart 1991, S. 279-292.
- Pallinger, Zoltán:** Der Umbruch in Osteuropa und die Theorien des Systemwechsels. ETH, Forschungsstelle für Internationale Beziehungen, Zentrum für Internationale Studien, Zürich 1997 (abrufbar unter: <http://e-collection.ethbib.ethz.ch/eserv/eth:22514/eth-22514-01.pdf>)
- Parker, Geoffrey:** The Military Revolution 1560-1660 – a Myth? In: Clifford J. Rogers (Hg.), The Military Debate: Readings on the Military Transformation of Early Modern Europe. Westview Press, Boulder 1995
- Parsons, Talcott:** The Social System. Routledge, London 1991
- Pierson, Paul:** Politics in time: history, institutions, and social analysis. Princeton University Press, Princeton 2004
- Porter, Bruce:** War and the Rise of the State. The military foundations of modern politics. The Free Press, New York 1994
- Przeworski, Adam:** Democracy and the Market. Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America. Cambridge University Press, New York 1991

Putnam, Robert: Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. (With Robert Leonardi and Raffaella Y. Nanetti), Princeton University Press, Princeton (N.J.) 1993

Rat der Europäischen Union: Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. EUROPÄISCHE SICHERHEITSSTRATEGIE, Brüssel 2003, abrufbar unter: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf>

Roberts, Michael : The Military Revolution 1560–1660. In: Clifford J. Rogers (Hg.), The Military Debate: Readings on the Military Transformation of Early Modern Europe. Westview Press, Boulder 1995

Rogers, Clifford: The military Revolutions of the hundred years war. In: Clifford J. Rogers (Hg.), The Military Debate: Readings on the Military Transformation of Early Modern Europe. Westview Press, Boulder 1995

Rotberg, Robert: The failure and collapse of nation-states. Breakdown, prevention and repair. In: Rotberg, Robert I. (Hg.): When States fail. Causes and Consequences. Princeton University Press, Princeton 2004

Sandschneider, Eberhard: Stabilität und Transformation politischer Systeme. Stand und Perspektiven politikwissenschaftlicher Transformationsforschung. Leske + Budrich, Opladen 1995

Schlichte, Klaus: Staatsbildung oder Staatszerfall. Zur politidchen Soziologie der Weltgesellschaft. In: Bonacker, Thorsten / Weller, Christiph (Hg.): Konflikte der Weltgesellschaft. Akteure – Strukturen – Dynamiken. Campus Verlag, Frankfurt/New York 2006

Smith, Hendrick: So leben die Russen. Die Wirtschaft neben der Wirtschaft: Verbraucher in der UdSSR. In: Der Spiegel Nr. 11/1976

Schneckener, Ulrich: States at Risk. Zur Analyse fragiler Staatlichkeit. In: Schneckener, Ulrich (Hg.): Fragile Staatlichkeit – „States at Risk“ zwischen Stabilität und Scheitern, Nomos Verlagsgesellschaft, 1. Auflage, Baden-Baden 2006

Schultze, Rainer-Olaf: Begriffsdefinition Pfadabhängigkeit, In: Nohlen, Dieter (Hg.): Lexikon der Politikwissenschaft in zwei Bänden, C.H. Beck, München 2002, S. 643

Schuppert, Gunnar: Staat als Prozess. Eine staatstheoretische Skizze in sieben Aufzügen. Campus Verlag, Frankfurt/New York 2010

Stollberg-Rilinger, Barbara: Einführung in die Frühe Neuzeit. (Wachstum von Staatlichkeit). Münster 2003, abrufbar unter: <http://www.uni-muenster.de/FNZ-online/recht/prozesse/unterpunkte/wachstum.htm#zeichen>, aufgerufen am 19.3.2006

Tallett, Frank: War and Society in Early Modern Europe 1495-1715. Routledge, London 1992

The White House: The National Security Strategy, Washington 2006, abrufbar unter: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2006/>

Trenin, Dmitri: Russland richtig lesen. In: Russlandanalysen Nr. 85/16.12.2005

Vorländer, Hans: Erfolgsfaktoren für stabile Demokratien. In: Informationen zur politischen Bildung Heft 284, 3. Quartal 2004, Bundeszentrale für politische Bildung. (Abrufbar unter: http://www.bpb.de/publikationen/8DBFCE,1,0,Erfolgsfaktoren_f%Fcr_stabile_Demokratien.html#art1, aufgerufen am 23.6.2010)

Weber, Max: Politik als Beruf (Vortrag 1919), abrufbar unter: <http://www.textlog.de/2296.html>, aufgerufen am 2.2.2011

Weber, Max: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie, abrufbar unter: http://www.textlog.de/weber_wirtschaft.html

Weiß, Ulrich: Moderne. In: Nohlen, Dieter (Hg.): Lexikon der Politikwissenschaft in zwei Bänden. C.H. Beck, München 2002

Welzel, Christian: Systemwechsel in der globalen Systemkonkurrenz: Ein evolutionstheoretischer Erklärungsversuch. In: Merkel, Wolfgang (Hg.): Systemwechsel 1 - Theorien, Ansätze und Konzeptionen der Transitionsforschung. Leske + Budrich, Opladen 1994

Wikipedia: <http://de.wikipedia.org/wiki/Oligarch>, aufgerufen am 13.12.2010

Wikipedia: http://de.wikipedia.org/w/index.php?title=Datei:Georgien_Regionen.png&filetimestamp=20081129172355, aufgerufen am 9.5.2011

Wimmer, Hannes: Die Modernisierung politischer Systeme. Staat, Parteien, Öffentlichkeit. Böhlau Verlag, Wien 2000

Wimmer, Hannes: Gewalt und das Gewaltmonopol des Staates, LIT Verlag, Wien 2009

Wrobel, Ralph : Transformation als Grenzfall langfristigen Wandels: Aspekte einer klassisch-evolutionären Theorie der Systemtransformation. Tartu University Press, Tartu 2001

Abstract

Das Hauptanliegen dieser Arbeit ist eine theoretische Analyse der Zusammenhänge zwischen dem Phänomen Staatszerfall und der Systemtransformation im postsowjetischen Raum seit Beginn der 1990er Jahre. Der Unterschied zwischen Transformations- und Staatszerfallskonzepten besteht über weite Strecken hauptsächlich in der jeweiligen Zugangsweise – die Transformationskonzepte suchen nach Voraussetzungen und Ursachen eines Regimewechsels, die Staatszerfallskonzepte suchen nach Voraussetzungen, Ursachen und Folgen der defizitären Erfüllung staatlicher Aufgaben. Dies führt zu unterschiedlichen Begrifflichkeiten und Begründungen für die teils gleichen Sachverhalte.

Die vorliegende Arbeit versteht sich als Diskussionsbeitrag zu diesen zwei in der Politikwissenschaft sehr gewichtigen Forschungsfeldern. Beide Prozesse betreffen trotz aller Unterschiede gleichermaßen das politische System und den Staat und beide sind eng mit der Stabilitätsfrage verknüpft. Daraus ergibt sich die Vermutung, dass jene Faktoren die Ursache für eine Stagnation im Transformationsprozess sind, gleichzeitig den Staatszerfall bewirken. Um diese Hypothese zu überprüfen, wird der theoretischen Bezugsrahmen von Transformationskonzepten und Staatszerfallskonzepten ausführlich dargestellt und zu diskutiert. Auf Basis dieser von konkreten Fallbeispielen abstrahierten Theoriediskussion wird der Frage nachgegangen, welche theoretischen Überschneidungen sich in den Konzepten zu Staatszerfall und zur Systemtransformation feststellen lassen. Die beiden Theoriestränge werden auf ihre expliziten Aussagen und impliziten Annahmen zugespitzt und systematisch aufeinander bezogen.

Die Transformationsforschung bewegt sich analytisch stets zwischen den Polen der konsolidierten und der defizitären Staatlichkeit, also zwischen Demokratie einerseits und defekter Demokratie, bzw. Autokratie andererseits. Aus Sicht der Transformationsforschung kann Instabilität immer nur dazu führen, dass Regimetypen ihre Legitimität verlieren und abgelöst werden und sich dadurch gegebenenfalls auch die Struktur des Wirtschaftssystems ändert. Zu einer Abkehr vom Staat als zentrale Ordnungsinstanz, zum Verlust seiner Monopole und zu Staatszerfall führt die Instabilität aus Sicht der Transformationsforschung jedoch nicht. Die Analysedimensionen der Transformationskonzepte können durch den Fokus auf die Funktionalität des Staates, ergänzt werden. Dies zeigt sich insbesondere auf Ebene der Akteure (Interessen, Strategien und Handlungen) auf der sich mit der Korruption ein zentrales Phänomen erkennen und erklären lässt.

Die Instabilität, die von den „Praktiken der Aneignung“ ausgeht, spielt in den Transformationskonzepten eine kaum beachtete Rolle. In der Frage, warum eine Systemtransformation auch längerfristig nicht in der demokratischen Konsolidierung des politischen Systems mündet, kann deshalb durch die Verknüpfung mit der soziologischen Staatskonzeption und der funktionalen Perspektive der Staatszerfallstheorien exakter erklärt werden.

Abstract (english)

The core motivation for this thesis is a theoretical analysis of the link between the transformation of political systems (post-soviet) since the 1990s and the failure of states. The distinction between the concepts of transformation and those of state failure mostly manifests itself in the approach only. The idea of system-transformation seeks after the prerequisites and triggers for regime change, while the state failure concepts are looking into the causes and impacts of deficient statehood. This distinction leads to a different set of definitions explaining quite similar realities.

The following paper discusses and compares these two approaches, which are both dealing with the state and the political system and are closely tied to the question of stability. This leads to the hypothesis that the factors which favor transformation also enhance the disintegration of the state. To test this hypothesis, both concepts are analyzed in depth and discussed. The comparison is done by extracting explicit conclusions from the theories, as well as implicit assumptions, and relating them to one another.

Transformation research moves along the analytical lines between the two extremes of consolidated and deficient statehood or democracy and deficient democracy/autocracy. Seen from this viewpoint, instability can only lead to a regime losing legitimacy and being replaced. A change in the economic system can possibly ensue as well. However, this instability does not lead to the state losing its monopolies and does not necessarily lead to disintegration.

In this regard the transformation concepts can be extended by adding a focus on the functionality of the state. This shows well at the level of individual and collective players (interests, strategies and actions), where corruption can be identified and explained as a central phenomena. Instability doesn't play a major role in the transformation concepts. The question, why system-transformation doesn't necessary lead to democratic consolidation, can best be answered through combining a sociological concept of the state (as shown in this thesis) with the functionalistic perspective of state-disintegration theories.

Lebenslauf des Verfassers

Kopf Robert

Draskovichgasse 4/1, 1140 Wien

E-Mail: robertkopf@gmx.at

Staatsangehörigkeit: AUT

Geburtsdatum: 28. Juni 1982

Ausbildung:

1988 – 1992:	Volksschule Mondweg, 1140 Wien
1992 – 2001:	AHS Bundesrealgymnasium XIV Wien, Matura.
Oktober 2001 bis Mai 2002:	Grundwehrdienst, Kaserne Langenlebarn, Niederösterreich
Seit WiSe 2002:	Studium der Politikwissenschaft, Universität Wien
Seit SoSe 2006:	Diplomstudium Soziologie, Universität Wien
September 2007:	Praktikum bei Mecca Environmental Consulting; v.a. im Bereich „Europäische Territoriale Zusammenarbeit“
November 2006 und Februar bis April 2007:	Praktikum bei der SWS-Rundschau (Journal der Sozialwissenschaftlichen Studiengesellschaft), Ergänzung und Korrektur sozialwissenschaftlicher Fachartikel, Fachjournalismus
Frühjahr 2008 bis Winter 2010:	Ausbildungslehrgang Print- und Hörfunkjournalismus Katholische Medien Akademie, 1010 Wien